ТОМ 1, №4, 2023 eISSN 2949-1843
РЕЦЕНЗИРУЕМЫЙ НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ

Правовой порядок и правовые ценности

Теоретико-исторические правовые науки

Публично-правовые (государственно-правовые) науки

Частно-правовые (цивилистические) науки

Уголовно-правовые науки

Международно-правовые науки



www.lawandorder-donstu.ru
DOI 10.23947/2949-1843



Правовой порядок и правовые ценности

Рецензируемый научно-практический журнал (издается с 2023 года)

eISSN 2949-1843
DOI: 10.23947/2949-1843

Том 1, № 4, 2023

Рецензируемый научно-практический журнал создан в целях информирования читательской аудитории о новейших достижениях, актуальных вопросах и перспективах в области юриспруденции.

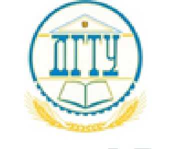
В журнале публикуются результаты исследований, направленных на обеспечение преемственности фундаментальной и прикладной научной мысли, отражение уровня и степени научной разработанности различных тематик в области теории и истории государства и права, государственного управления, правотворчества и правоприменительной практики, отраслевых юридических наук, изучение и анализ тенденций развития российского законодательства для поиска эффективных методов правового регулирования; аргументацию новых гипотез и авторских выводов в области юриспруденции с обсуждением как глобальных вопросов, так и носящих региональный характер.

Структура журнала определена в соответствии с Приказом Министерства науки и высшего образования Российской Федерации от 24 февраля 2021 г. № 118 «Об утверждении номенклатуры научных специальностей, по которым присуждаются ученые степени, и внесении изменения в Положение о совете по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук, утвержденное приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 10 ноября 2017 г. № 1093» в составе следующих научных специальностей:

5.1.1 – Теоретико-исторические правовые науки
5.1.2 – Публично-правовые (государственно-правовые) науки
5.1.3 – Частно-правовые (цивилистические) науки
5.1.4 – Уголовно-правовые науки
5.1.5 – Международно-правовые науки

Индексация:	РИНЦ, CyberLeninka, CrossRef
Наименование органа, зарегистрировавшего издание	Свидетельство о регистрации средства массовой информации ЭЛ № ФС 77 – 83924 от 16 сентября 2022 г, выдано Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций
Учредитель и издатель	Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Донской государственный технический университет» (ДГТУ).
Периодичность	4 выпуска в год
Адрес учредителя и издателя	344003, Российская Федерация, г. Ростов-на-Дону, пл. Гагарина, 1
E-mail	pravonauka2022@donstu.ru
Телефон	+7 (863) 2–738–372
Сайт	https://lawandorder-donstu.ru
Дата выхода в свет	29.12.2023





Legal Order and Legal Values

Peer-reviewed scientific and practical journal (published since 2023)

eISSN 2949-1843
DOI: 10.23947/2949-1843

Vol. 1, no. 4, 2023

A peer-reviewed scientific and practical journal designed to inform the readers about the latest achievements, topical issues and prospects in the field of jurisprudence.

The journal publishes the results of research aimed at ensuring the consistency of the fundamental and applied science ideas; at reflecting the level and degree of scientific development of various topics in the field of the theory and history of state and law, state governance, law-making and law enforcement practices, sectoral legal sciences, study and analysis of the trends of the Russian legislation development for finding the efficient methods of legal regulation; at substantiating the new hypotheses and authors' conclusions in the field of jurisprudence including the discussion of both global and regional issues.

The journal structure is developed in compliance with the Order of the Ministry of Science and Higher Education of the Russian Federation of February 24, 2021 No. 118 "On Approval of the Nomenclature of Academic Specialities for Conferring the Academic Degrees, and Amendments to the Regulation on the Council for the Defence of Dissertations for the Candidate of Sciences and Doctor of Sciences degrees Approved by the Order of the Ministry of Education and Science of the Russian Federation of November 10, 2017 No. 1093" and includes the following academic specialities:

5.1.1 – Theoretical and Historical Legal Sciences
5.1.2 – Public Law (State Legal) Sciences
5.1.3 – Private Law (Civil Law) Sciences
5.1.4 – Criminal Law Sciences
5.1.5 – International Legal Sciences

Indexing:	RISC, CyberLeninka, CrossRef
Name of the body that registered the publication	Mass media registration certificate ЭЛ № ФС 77 – 83924 of September 16, 2022, issued by the Federal Service for Supervision of Communications, Information Technology and Mass Media
Founder and publisher	Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education Don State Technical University (DSTU).
Periodicity	4 issues per year
Address of the founder and publisher	1, Gagarin sq., Rostov-on-Don, 344003, Russian Federation
E-mail	pravonauka2022@donstu.ru
Telephone	+7 (863) 2–738–372
Website	https://lawandorder-donstu.ru
Date of publication	29.12.2023



Содержание

Content

ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ (ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВЫЕ) НАУКИ



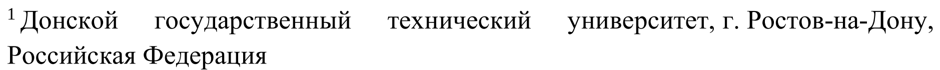
УДК 342.5

https://doi.org/10.23947/2949-1843-2023-1-4-9-15

Научная статья

Современные инструменты трансформации государственного управления в условиях цифровой экономики





М.В. Алексеева[1,2], **И.А. Подройкина**[2] ✉

[1] Донской государственный технический университет, г. Ростов-на-Дону, Российская Федерация

[2] Ростовский филиал Российской таможенной академии, г. Ростов-на-Дону, Российская Федерация

✉ 919820@mail.ru

Аннотация

Введение. Современный этап развития цивилизации обусловлен процессами, связанными с развитием информационных технологий, проникновением их во все сферы деятельности человека. Первые «зачатки» информационного общества наблюдались еще в конце 20-х годов прошлого века в технологично развитых странах. Однако в то время информационно-технологичное общество в представлениях теоретиков имело иную структуру и направление, но уже тогда не отрицались возможные трансформации общества и государства. К подобным процессам относились с определенной долей критики в силу того, что были опасения относительно самого существования человека, применимости его способностей в условиях цифрового общества. Вместе с тем анализируемые процессы не остановились, а цифровая трансформация стала характеризоваться в последние годы высокой интенсификацией, затрагивая все сферы общественной жизни. Не стала исключением и сфера государственного управления. В связи с этим представляется перспективным исследование процессов трансформации государственного управления, так как именно они сегодня обеспечивают его эффективность. Учитывая изложенное, цель исследования — оценка значимости реализации трансформации государственного управления в современных условиях цифровой экономики.

Материалы и методы. В статье проанализированы документы, определяющие стратегию государственного развития в условиях цифровой экономики. В основу исследования положены такие общепринятые методы научного познания, как диалектический и формально-юридический, а также методы анализа, синтеза, индукции и дедукции.

Результаты исследования. Выявлены средства трансформации государственного управления в условиях цифровой экономики. Показана важность цифровизации государственного управления, так как именно она в первую очередь способствует устранению проблем, касающихся, например, коррупции, фальсификации статистических данных и др., связанных с искажением информации. Авторами показана специфика цифрового государственного управления, установлены основные компоненты цифровой трансформации, определены три направления развития государственного управления, которые позволят быстрее осуществить переход к цифровым методам управления. Делается вывод, что сегодня цифровые технологии являются весьма актуальным инструментом ускорения аналитических процессов в сфере государственного управления. Они позволяют составлять более достоверные прогнозы, опираясь на больший массив информации, увеличивать количество и повышать качество предоставляемых услуг.

Обсуждение и заключение. Значимость реализации цифровой трансформации государственного управления невозможно переоценить, так как посредством такой трансформации существенным образом улучшаются управленческие процессы, обеспечивается эффективность реализации государственных услуг населению, что способствует, в том числе, решению социально значимых проблем. Предложенные авторами теоретические и практические выводы могут быть положены в основу дальнейшего исследования процессов и инструментов трансформации государственного управления в условиях цифровой экономики.

Ключевые слова: государственное управление, цифровая экономика, цифровая трансформация, цифровизация, цифровые технологии, стратегия развития

Благодарности. Авторы выражают благодарность рецензенту, чья критическая оценка материалов и предложения по их совершенствованию способствовали значительному повышению качества статьи.

Для цитирования. Алексеева М.В., Подройкина И.А. Современные инструменты трансформации государственного управления в условиях цифровой экономики. *Правовой порядок и правовые ценности*.2023;1(4):9–15. https://doi.org/10.23947/2949-1843-2023-1-4-9-15

Original article

Modern Tools of the State Governance Transformation in the Digital Economy Settings

Marina V. Alekseeva[1, 2], **Inna A. Podroykina**[2] ✉

[1] Don State Technical University, Rostov-on-Don, Russian Federation

[2] Rostov Branch of the Russian Customs Academy, Rostov-on-Don, Russian Federation

✉ 919820@mail.ru

Abstract

Introduction. Development of civilization at the modern stage depends on the processes of the information technologies development, which get into all spheres of human life. The "early signs" of the information society were first observed in the late 20s, in the technologically advanced countries. However, at that time, the Information Technology Society according to the scholars' concept had a different structure and trend of development, but even then, the possible transformations of society and the state were not denied. Such processes were criticised due to the concern about the very existence of the human beings, and possibility for them to apply their abilities in a digital society settings. However, the processes, which are analysed here, have not stop, and digital transformation has much intensified in recent years, affecting all spheres of public life including the state governance. In this regard, studying the processes of digital transformation of the state governance seems forward-looking, because its efficiency is ensured by these processes. With regard to the above mentioned, the aim of the study is to evaluate the significance of implementing the state governance transformation within the modern digital economy settings.

Materials and Methods. The documents, defining the strategy of the state development in the digital economy settings, were analysed in the article. The research was based on such conventional methods of scientific knowledge as the dialectical and legalistic methods, as well as the methods of analysis, synthesis, induction and deduction.

Results. The state governance transformation tools in the digital economy settings have been identified. The importance of the state governance digitalization has been revealed, since, first and foremost, it fosters elimination of the problems referring to, e.g., corruption, statistical data tampering, etc., dealing with the distortion of information. The authors have identified the specifics of the digital state governance, there have been distinguished the main components of digital transformation, and three trends of the state governance development, enabling a quicker transit to the digital methods of governance, have been defined. The conclusion about digital technologies being a quite relevant tool for accelerating the analytical processes in the field of state governance has been made. Digital technologies allow making the more reliable forecasts, based on the bigger data set, they increase the quantity and improve the quality of the services provided.

Discussion and Conclusion. The significance of implementing the state governance digital transformation cannot be overestimated, since such transformation influences significantly on the enhancement of the management processes, ensures the efficiency of rendering the state services to the population that contributes, among other things, to solving the socially vital problems. The theoretical and practical conclusions made by the authors can underlie the further research on the processes and tools of the state governance transformation in the digital economy settings.

Keywords: state governance, digital economy, digital transformation, digitalization, digital technologies, strategy of development

Acknowledgements. The authors would like to thank the reviewer, whose critical evaluation of the materials and suggestions for their improvement, have contributed to significant improvement of the article's quality.

For citation. Alekseeva MV, Podroykina IA. Modern Tools of the State Governance Transformation in the Digital Economy Settings. *Legal Order and Legal Values.* 2023;1(4):9–15. https://doi.org/10.23947/2949-1843-2023-1-4-9-15

Введение. Современный этап развития цивилизации характеризуется прогрессом, сопряженным с развитием информационных технологий, которые охватили разные отрасли человеческой жизнедеятельности. Информационное общество полностью описывает характеристику структурообразующих звеньев современного мира. Информация буквально охватила такие структурные элементы, как человеческие ресурсы, рынок труда, экономику, политику и др.

Раскрывая сущностную характеристику информатизации, нельзя не отметить, что первые проявления информационного общества наблюдались в развитых странах еще в конце 20-х годов прошлого века. Тогда, конечно, информационно-технологичное общество в представлениях теоретиков имело иную структуру, было наполнено фантасмагоричностью, но в целом описывало возможные трансформации. Опасения, связанные с прогрессированием значимости информации, касались, прежде всего, того, что она могла стать полноценной заменой знания, интеллекта, т. е. всего, что было проявлением человеческих способностей. Однако прогноз на такое будущее практически не выдерживал критики ввиду того, что нет более важного, чем вложение в человеческий капитал, так как именно он является той основой, благодаря которой машинное будущее возможно, но не в условиях замещения человека, а в условиях развития его потенциала. Тема информационного развития общества и государства с годами обретала все большую актуальность.

Не секрет, что с интенсивно развивающимися компьютерными технологиями (далее — КТ), информационными технологиями (далее — ИТ) и информационно-коммуникационными технологиями (далее — ИКТ) подход к реализации государственного управления тоже изменился. КТ и ИТ получили широкое распространение во всех сферах и отраслях общественной жизни. В современных условиях можно выделить основные виды данных технологий: социальные, политические, информационные, экономические. Независимо от того, что названные виды могут быть реализованы обособлено, в итоге они образуют единую систему взаимосвязанных элементов. В сегодняшних реалиях информационные технологии рассматриваются как необходимость, что обусловлено эффективностью их применения. Ни одна отрасль в современном мире не может предполагать достижение намеченных результатов без использования технических средств работы с информацией.

Целью данного исследования является оценка значимости реализации трансформации государственного управления в современных условиях цифровой экономики. Для достижения заявленной цели предполагается решение следующих задач:

- изучить документы, определяющие стратегию государственного развития в области цифровизации;
- раскрыть содержание цифрового государственного управления;
- определить основные направления цифровой трансформации государственного управления.

Материалы и методы. Объектом исследования выступают общественные отношения, возникающие в связи с реализацией процессов цифровой трансформации государственного управления. В основу исследования положены: 1) диалектический метод познания, который обеспечил возможность всестороннего рассмотрения заявленной темы с оценкой действующих нормативных правовых актов с позиции полноты регулирования процесса цифровой трансформации государственного управления; 2) формально-юридический метод, на основе которого обоснован тезис о высокой значимости цифровой трансформации государственного управления, так как посредством такой трансформации существенным образом улучшаются управленческие процессы, обеспечивается эффективность реализации государственных услуг населению, что способствует, в том числе, решению социально значимых проблем; 3) методы анализа, синтеза, индукции и дедукции позволили исследовать достаточный массив специальной и научной литературы, систематизировать полученные знания и сформулировать аргументированные выводы.

Результаты исследования. Процесс цифровизации государственного управления подразумевает использование ИКТ для реализации управленческой деятельности правительственных органов. Суть самой цифровизации заключается в том, чтобы упростить, структурировать, сократить затрачиваемые ресурсы при предоставлении государственных услуг. Важным аспектом в данном контексте выступает создание соответствующих систем [1].

Первым документом, определившим стратегию государственного развития в области цифровизации, стала Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации, утвержденная Указом Президента РФ

от 7 февраля 2008 г. № Пр-21214, на сегодняшний день утратившая силу в соответствии с Указом Президента РФ от 9 мая 2017 г. № 203[1].

Послание Президента России В.В. Путина Федеральному Собранию в 2016 г., в котором было дано поручение о запуске масштабной системной программы развития цифровой экономики, послужило отправной точкой для определения стратегических задач и направлений осуществления цифровой трансформации государственного управления. В документе упор был сделан на российские компании, научно-исследовательские и инжиниринговые центры страны.

Указ Президента РФ от 9 мая 2017 г. № 203 (далее — Стратегия) стал основным нормативным документом, отражающим основные цели и задачи цифровой трансформации, использования цифровых технологий в управленческой сфере. Документом определена стратегия развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 гг. В нем впервые в отечественном правовом поле был закреплен термин «цифровая экономика». Данное понятие интерпретируется как реализуемая в цифровой форме экономическая деятельность. Важнейшим аспектом в данном контексте является то, что реализация экономики осуществляется с помощью продуктов технического прогресса, благодаря которым обеспечивается высокая эффективность производства и его анализа.

Стратегией определены национальные интересы по развитию цифровой экономики, которые заключаются:

– в формировании новых рынков, основанных на использовании ИКТ, и обеспечении лидерства на этих рынках;

– в укреплении отраслей российской экономики, в которых развитие бизнеса с использованием ИКТ предоставит конкурентные преимущества российским организациям, обеспечит эффективность производства и рост производительности труда;

– в повышении конкурентоспособности российских высокотехнологичных организаций на международном рынке, обеспечении технологической независимости и безопасности и др. [2].

«Цифровизация является воздействием, имеющим целенаправленный характер и реализующимся на самых разных уровнях. Вопросы, связанные с цифровизацией государственного управления, возлагаются на представителей государственной власти, чья деятельность направлена на обеспечение эффективных процессов регулирования» [4, с. 5]. В этом контексте и необходимо определить понятие «цифровая экономика», под которым понимают использование ИКТ в различных экономических процессах (торговля, логистика, бизнес).

Цифровое государственное управление — это не только упрощение внутренних правительственных процессов, но и упрощение предоставления гражданам определенных государственных услуг. Создание национальных систем, способствующих сокращению временных затрат на реализацию государственной деятельности, списывает и увеличение числа решаемых проблем. Цифровизация экономических процессов предусматривает не только автоматизацию отдельных элементов, но и расширение базы, возможностей, благодаря которым результаты этих процессов будут более положительными.

«Цифровая трансформация всех отраслей направлена на то, чтобы осуществить качественное изменение управленческих процессов, от которых зависит и стабильность в деятельности государственных органов» [5, с. 78].

Цифровизация станет вспомогательным инструментом по обеспечению порядка и в области безопасности, например, профилактики и последующем устранении коррупции в различных государственных органах. Стоит отметить, что против цифровизации государственного управления высказываются многие авторы. Обоснованием их суждений является недостаточная степень защиты информации. Однако, на наш взгляд, с развитием цифровых процессов будут появляться и механизмы обеспечения защиты данных, системы, способствующие этой защите.

Цифровизация государственного управления в первую очередь способствует устранению проблем, касающихся коррупции, фальсификации статистических данных. Скоординированные действия управленческих кадров оказывают содействие в достижении единой цели — развитие государственного управления.

Перечислим основные компоненты цифровой трансформации:

– переход на электронный формат предоставления различных государственных услуг;

– повышение качества доступа к различным ресурсам, на которых хранятся информационные данные;

– внедрение и развитие электронного правительства;

– улучшение инфраструктуры.

Современные технологии важны для обеспечения системы управления, отвечающего и тенденциям развития современного общества.

[1] *О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 гг.* Указ Президента РФ № 203 от 09.05.2017. URL: http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201705100002 (дата обращения: 06.04.2023).

Стоит подчеркнуть, что реализация цифровизации государственного управления может сопровождаться определенными проблемами и рисками, обусловленными новизной трансформации. Все нововведения начинают работу в пилотном режиме, что способствует наблюдению и анализу действенности такого управления. Рассматривая настоящий вопрос в исторической ретроспективе, мы обнаружили, что все изменения, которые происходили ранее, так или иначе носили традиционный характер, тогда как «цифровая трансформация требует не только теоретических разработок, но и разработок систем, которые позволят осуществлять управленческую деятельность с помощью технологий» [6, с. 98].

Отметим, что на сегодняшний день цифровая трансформация государственного управления требует выделения и развития трех основных направлений:

– непосредственно само государственное управление как ключ к достижению намеченных результатов;
– взаимодействие всех участников управленческого процесса — государства и граждан;
– выстраивание диалога, нахождение консенсуса между самим государством и бизнесом.

Обсуждение и заключение. Государственное управление в условиях цифровой экономики в период до 2024 года должно включать в себя следующие направления развития.

Во-первых, должна быть выработана концепция, способствующая диалогу граждан и государственных институтов, реализующих свою деятельность с помощью цифровых технологий [3].

Во-вторых, государственные услуги должны быть доступны для граждан в режиме онлайн без личного посещения. Для этого необходимо разработать платформы, позволяющие предоставлять государственную поддержку, обрабатывать информацию с помощью технологий.

В-третьих, должны быть разработаны платформы, позволяющие осуществлять внутриведомственный контроль над реализацией государственного управления.

На сегодняшний день цифровая трансформация только формируется, что обусловливает и возможность различных ошибок, возникающих в условиях осуществления государственных услуг. Однако многие эксперты подтверждают, что потенциал эффективных результатов в условиях внедрения новой системы управления достаточно высок.

Трансформационный процесс государственного управления в России происходит достаточно медленно. Это обусловлено тем, что технологий, способствующих ускорению цифровизации, практически нет. Тем не менее встречаются достаточно прорывные платформы, разработанные в рамках осуществления цифровизации государственного управления. В частности, они реализуются в таких направлениях, как «контрольно-надзорное, здравоохранение, государственные услуги» [7, с. 87].

Таким образом, цифровые технологии как инструмент управления на сегодняшний день рассматриваются как одни из актуальнейших, что обусловлено такими особенностями, как ускорение процессов аналитики, прогнозирования, предоставления различных услуг. Сегодня онлайн-формат превалирует над традиционными методами реализации тех или иных запросов. Значимость реализации цифровой трансформации государственных услуг заключается в том, что можно осуществлять оценку различных государственно важных процессов достаточно точно. Обеспечивается эффективность реализации государственных услуг населению. К числу положительных сторон цифровизации государственного управления можно отнести достижение «прозрачности» во всех важных сферах. Развитие государственного управления в условиях цифровой экономики способствует решению социально значимых проблем, тем самым повышая эффективность самого управления.

Представленные теоретические и практические выводы могут быть положены в основу дальнейшего исследования процессов и инструментов трансформации государственного управления в условиях цифровой экономики.

Список литературы

1. Праченко А.А., Трещевский Ю.И. Угрозы развитию цифровой экономики в России. В кн.: *Цифровая экономика и онлайн-обучение: Европейский опыт*. Ставрополь; 2020. С. 103–114.

2. Кипервар Е.А., Мамай Е.В., Мизя М.С., Кипервар Е.А. Цифровое государственное управление: вероятные риски и новые возможности. *Креативная экономика.* 2020;14(10):2223–2242.

3. Кузина С.И., Чапурко Т.М. Политико-правовое обеспечение развития института электоральной демократии в России. *Правовой порядок и правовые ценности*. 2023;1(3):20–33. https://doi.org/10.23947/2949-1843-2023-1-3-20-33

4. Левин А.И., Шошина В.И. Тенденции развития государственного управления в условиях цифровизации экономики. *Государство и общество: вчера, сегодня, завтра.* 2019;(2):5–10.

5. Игнатова А.М. Открытые данные как новый способ взаимодействия государства и общества. *Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики.* 2015;1–2(51):78–80.

6. Грибанов Ю.И. Перспективная модель государственного управления для формирования эффективного механизма взаимодействия экономических субъектов в условиях цифровизации экономики. *Шумпетеровские чтения.* 2018;1:95–114.

7. Чигасова П.А. Электронное правительство в политико-административном управлении США. *Социология власти.* 2010;(5):187–194.

References

1. Prachenko AA, Treshchevskij YuI. Threats to the Development of the Digital Economy in Russia. In : *Digital Economy and Online Learning: European Experience*. Stavropol; 2020. P. 103–114. (In Russ.)

2. Kipervar EA, Mamay EV, Mizya MS, Kipervar EA. Digital Public Administration: Potential Risks and New Opportunities. *Kreativnaya ehkonomika.* 2020;14(10):2223–2242. (In Russ.)

3. Kuzina SI, Chapurko TM. Political-Legal Means of Ensuring the Institution of Electoral Democracy Development in Russia. *Legal Order and Legal Values*. 2023;1(3):20–33. https://doi.org/10.23947/2949-1843-2023-1-3-20-33 (In Russ.)

4. Levin AI, Shoshina VI. Trends of Development of Public Administration in the Conditions of Digitization of Economy. *Gosudarstvo i Obshchestvo: Vchera, Segodnya, Zavtra.* 2019;(2):5–10. (In Russ.)

5. Ignatova AM. Open Data as New Method of Interaction of State and Society. *Historical, Philosophical, Political and Law Sciences, Culturology and Study of Art. Issues of Theory and Practice.* 2015;1–2(51):78–80. (In Russ.)

6. Gribanov YI. Perspective Public Administration Model for Effective Economic Agents Interaction Mechanism Development in the Conditions of the Economy Digitalization. *Schumpeterian Readings.* 2018;1:95–114. (In Russ.)

7. Chigasova PA. E-Government in Policy and Public Administration in the USA. *Sociology of Power.* 2010;(5):187–194. (In Russ.)

Поступила в редакцию 27.10.2023
Поступила после рецензирования 24.11.2023
Принята к публикации 28.11.2023

Об авторах:

Марина Владимировна Алексеева, кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой «Теория и история государства и права» Донского государственного технического университета (344003, РФ, г. Ростов-на-Дону, пл. Гагарина, 1), доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Ростовского филиала Российской таможенной академии (344002, РФ, г. Ростов-на-Дону, пр-кт Буденновский, 20), ORCID, ScopusID, alekseeva80@yandex.ru

Инна Андреевна Подройкина, доктор юридических наук, доцент, заведующий кафедрой уголовно-правовых дисциплин Ростовского филиала Российской таможенной академии (344002, РФ, г. Ростов-на-Дону, пр-кт Буденновский, 20), ORCID, 919820@ mail.ru

Заявленный вклад соавторов:

М.В. Алексеева — формирование основной концепции, подготовка текста, формирование выводов.

И.А. Подройкина — определение методологии исследования, анализ результатов исследования, доработка текста, корректировка выводов.

Конфликт интересов: авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Все авторы прочитали и одобрили окончательный вариант рукописи.

Received 27.10.2023
Revised 24.11.2023
Accepted 28.11.2023

About the Authors:

Marina V. Alekseeva, Cand.Sci. (Law), Associate Professor, Head of the Theory and History of State and Law Department, Don State Technical University (1, Gagarin Sq., Rostov-on-Don, 344003, RF), Associate Professor of the State and Legal Disciplines Department, Rostov Branch of the Russian Customs Academy (20, Budennovsky Ave., Rostov-on-Don, 344002, RF), ORCID, ScopusID, alekseeva80@yandex.ru

Inna A. Podroykina, Dr.Sci. (Law), Associate Professor, Head of the Criminal Law Disciplines Department, Rostov Branch of the Russian Customs Academy (20, Budennovsky Ave., Rostov-on-Don, 344002, RF), ORCID, 919820@mail.ru

Claimed contributorship:

MV Alekseeva: formulating the main concept, text preparation, formulating the conclusions.

IA Podroykina: determining the research methodology, analysis of the research results, refining the text, correcting the conclusions.

Conflict of interest statement: the authors do not have any conflict of interest.

All authors have read and approved the final manuscript.

ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ (ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВЫЕ) НАУКИ



УДК 342.5

https://doi.org/10.23947/2949-1843-2023-1-4-16-22

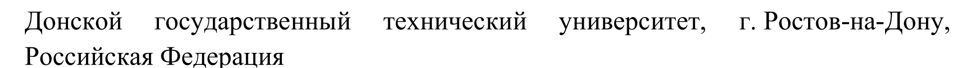
Научная статья



Трансформация институциональной системы регулирования правоотношений в условиях современного государственного управления

Н.Б. Комова 

Донской государственный технический университет, г. Ростов-на-Дону, Российская Федерация





✉ natashakomova@gmail.com

Аннотация

Введение. В условиях развития отечественного права институциональное регулирование представляется недостаточно эффективным в силу ряда факторов: чрезмерное конституирование законов, норм и требований со стороны субъектов государственного управления, использование устаревших методик и регулятивных механизмов, дезинтеграция институтов регулирования и т. д. В контексте современных научных исследований решение данных вопросов возможно только при условии трансформации системы правового регулирования в сторону рационального государственного управления, технологической оснащенности и преодоления избыточных правил. В связи с этим целью работы является анализ современных представлений о системе институционального регулирования с учётом её базовых элементов, функций и принципов, позволяющий выявить пробелы и причины слабой эффективности управленческого процесса.

Материалы и методы. Материалом исследования послужили требования современного этапа развития государственного управления. Методический инструментарий включает комплекс общенаучных и частнонаучных методов: правовых, диалектических, логических, институциональных, системно-структурирующих, а также сравнительно-правовые и формально-юридические методы, направленные на детальное изучение регулятивных процессов, их содержательных этапов, принципов и функций.

Результаты исследования. Анализ деятельности системы институционального регулирования складывается из множества взаимодействующих факторов, среди которых: открытость регулятивных процессов, участие общественности, открытые обсуждения, объективная оценка регулирующего воздействия и разумность государственного вмешательства. Проведенное исследование позволило выделить различные функции и принципы институционального регулирования, значимые для современного этапа развития государственного управления. Определены также требования к системе правового регулирования, среди которых качественный анализ законодательства, реализация концепта «умного регулирования», привлечение в регулятивный процесс специалистов смежных дисциплин, применение современных исследований, методик и инновационных технологий, умеренный и рациональный контроль за эффективностью функционирования регулятивных институтов. Доказано, что при условии реализации данных требований система правового регулирования выйдет на новый результативный уровень управления.

Обсуждение и заключение. Институциональное управление подчинено множеству иерархических элементов и излишнему контролю со стороны власти. В контексте практических предписаний наиболее рациональным решением является грамотное распределение полномочий, координация и систематизация всех этапов и элементов регулирования в процессе внедрения новых правовых принципов и механизмов, поддерживаемых инициативностью участников и пространством для актуальных решений. Проведенное исследование представляется значимым для российской юридической науки, поскольку подразумевает систематизацию, совершенствование и трансформацию основополагающих правовых принципов.

Ключевые слова: институциональное регулирование, государственное управление, правовая система, «умное регулирование»

Благодарности. Автор выражает благодарность рецензенту, чья критическая оценка материалов и предложения по их совершенствованию способствовали значительному повышению качества статьи.

Для цитирования. Комова Н.Б. Трансформация институциональной системы регулирования правоотношений в условиях современного государственного управления. *Правовой порядок и правовые ценности*. 2023;1(4):16–22. https://doi.org/10.23947/2949-1843-2023-1-4-16-22

Original article

Transformation of the Institutional System of Legal Relationship Regulation in the Context of Modern State Governance

Natalia B. Komova  ✉

Don State Technical University, Rostov-on-Don, Russian Federation

✉ natashakomova@gmail.com

Abstract

Introduction. In the context of the national law development, the institutional regulation doesn't prove to be enough efficient due to a number of factors: the excessive institutionalization of laws, norms and requirements by the subjects of state governance, the use of the outdated methods and regulatory mechanisms, the disintegration of the regulatory institutions, etc. In the frame of the modern scientific research, the solution of these issues is possible only in case of transformation of the legal regulation system towards the rational state governance, provision of technological support and overcoming the excessive rules. Thus, the present work aims to analyse the up-to-date concepts of the institutional regulation system taking into account its basic elements, functions and principles, which will help to detect the gaps and reasons underlying the poor efficiency of the governing process.

Materials and Methods. The requirements of the current stage of the state governance development have become the materials for the research. The research methodology includes a set of general scientific and specific scientific methods: legal, dialectical, logical, institutional, system-structuring, as well as comparative legal and legalistic methods aimed at the detailed study of the regulatory processes, their substantive stages, principles and functions.

Results. The analysis of the institutional regulation system activity is formed by many interacting factors, including openness of the regulatory processes, participation of the public, open discussions, unbiased assessment of the regulatory impact and expediency of the state intervention. The conducted research has made it possible to distinguish the various functions and principles of the institutional regulation, which are significant for the current stage of the state governance development. The requirements for the legal regulation system have also been defined, including the qualitative analysis of the legislation, implementation of the "smart regulation" concept, participation of the specialists of the allied sciences in the regulatory process, implementation of the modern research findings, methods and innovative technologies, as well as moderate and rational control over the efficiency of the regulatory institutions functioning.

Discussion and Conclusion. The institutional governance is subject to many hierarchical factors and excessive control of the authorities. As to the practical recommendations, the following solutions seem to be the most rational: smart delegation of powers, coordination and systematisation of all regulatory stages and elements within the process of the new legal principles and mechanisms implementation supported by the participants' proactivity and by the space for the up-to-date solutions. The present research proves to be significant for the Russian juridical science, as it implies the systematisation, enhancement and transformation of the fundamental legal principles.

Keywords: institutional regulation, state governance, legal system, smart regulation

Acknowledgements. The author expresses gratitude to the reviewer for critical assessment of the materials and suggestions for their improvement, which contributed to the significant improvement of the quality of the article.

For citation. Komova NB. Transformation of the Institutional System of Legal Relationship Regulation in the Context of Modern State Governance. *Legal Order and Legal Values.* 2023;1(4):16–22. https://doi.org/10.23947/2949-1843-2023-1-4-16-22

Введение. Система институционального регулирования в условиях современности представляет собой динамичный процесс, который трансформируется и развивается под воздействием многочисленных факторов и причин. Повсеместное распространение цифровых технологий, ориентированность органов власти на ценностные принципы, а также модификация правовых инструментов институционального регулирования в контексте образования новых видов правоотношений обусловливают необходимость адаптации к современным условиям регулятивных форм государственного управления. Высокие темпы развития современной системы институционального регулирования подкрепляются модернизацией государственных услуг и появлением новых механизмов правового регулирования в условиях «умных городов» и инновационных правовых средств взаимодействия людей. Это и определяет актуальность данной работы.

Многие исследователи, например, Т.Я. Хабриева и Н.Н. Черногор, подтверждают факт, что «новые социальные отношения вовлечены в правовое регулирование, которое раньше не существовало либо не требовало правового регулирования, либо объективно не могло регулироваться законом. Изучение закономерностей трансформации сферы правового регулирования может послужить одной из отправных точек для подготовки прогнозирующих сценариев развития права» [1, с. 4].

Однако непрерывная динамика развития регулятивных принципов вызывает множество проблем, среди которых выделяются:

– непоследовательность правового управления;

– разрозненность в реализации деятельности государственных институтов регулирования;

– отсутствие общих механизмов и принципов работы.

Другими словами, в настоящий момент в России существует большое количество органов институционального управления и нормативных предписаний, которые на самом деле не способны решить многие социальные, экономические и политические вопросы в силу их дезинтеграции. В связи с этим проблема эффективности правового контроля за органами институционального управления имеет множество аспектов, среди которых выделяются координация институциональных органов и их сотрудничество в государственном управлении. Поэтому целью данного исследования является анализ современных представлений о системе институционального регулирования с учётом её базовых элементов, функций и принципов, позволяющий выявить пробелы и причины слабой эффективности управленческого процесса.

Реализация поставленной цели исследования подразумевает решение ряда научных задач, среди которых:

1. Определение методологической базы исследования институционального регулирования на территории России;

2. Анализ теории правового регулирования и государственного управления с учётом релевантных исследований и актуальных решений;

3. Определение системных элементов институционального регулирования с выявлением важнейших требований, норм и путей его развития.

Теоретическая значимость данной работы заключается в углубленном изучении теории правового регулирования, выделении категориального аппарата исследования и обобщении различных научных концепций в теории и практике институционального управления.

Практическая значимость исследования реализуется в разработке современных требований к институционализации и интеграции работы государственных органов правового регулирования в качестве основополагающих критериев для прикладных научных изысканий.

В современной науке существует множество подходов к изучению проблем институционального регулирования и управления в сфере права и смежных областей.

Так, среди зарубежных исследований выделим работу С. Сунейхина, который определил эффективность правового регулирования. С. Сунейхин выявил «критерии исполнения требований позитивного законодательства, факторы стабильности форм правового регулирования или юридических действий, устойчивых в индивидуальном и социальном правосознании, формирующем модели правового поведения и правоотношений» [2, с. 89].

В отечественной науке можно выделить работы Е.В. Воробьевой, рассматривающей процесс институционализации как основной этап упорядочивания правового регулирования [3, с. 7].

Однако в вопросах изучения институционального регулирования остаются пробелы, связанные с недостаточной эффективностью современного законодательства, распределением правовых полномочий и объективного контроля за деятельностью регулятивных органов.

В этом направлении мы предлагаем изучить концепт «умного регулирования» и определить новые структурные элементы в реализации функций регулятивных институтов, что актуализирует цель исследования.

Материалы и методы. Цель и задачи исследования определяют методологическую базу научного изыскания, предполагающую использование диалектических, логических, общеправовых, институциональных и системно-структурирующих методов, применяемых для анализа правовых норм, регулирующих социальные, экономические и политические отношения.

Применение частнонаучных методов — сравнительно-правовых и формально-юридических— направлено на реализацию сопоставления содержания этапов законодательного процесса, на изучение политико-правовых явлений и структур.

Кроме того, в работе используется аналитический метод для обработки информации о законодательной деятельности государственных органов управления, распределении полномочий и правовых требований с целью получения углубленных данных об актуальных правовых процессах.

Нормативно-правовая база исследования включает в себя релевантную информацию из Конституции РФ, других нормативных правовых актов, в частности, федеральных законов и распоряжений правительства.

Эмпирическую базу статьи составляют различные исследования в области права, социологии, политической культуры и государственного управления, преследующие специфические цели развития институционального регулирования.

Результаты исследования. В теоретическом понимании любая регулятивная деятельность государства направлена на создание и поддержание правопорядка. В рамках данного направления институты и организации должны систематизировать и развивать социально-политические нравственные установки, моделирующие правовые нормы, традиции и обычаи, соответствующие общей управленческой деятельности.

Анализ регулятивной политики России подтверждает тот факт, что в научном поле не существует чёткого и общепризнанного понятия правового регулирования как такового, в связи с этим довольно сложно определить роль и место институционального регулирования в государственном управлении. По этой причине механизмы контроля над деятельностью органов регулирования носят фрагментарный характер, зачастую разрозненный и даже конкурирующий.

Обращение к определениям изучаемого понятия позволило выделить различные интерпретации институционального регулирования. Так, Е.В. Воробьёва рассматривает термин «институционально-правовой порядок», под которым подразумевает «юридически, идеократически, коммунитарно-соборно оформленную организацию жизнедеятельности общества, которая обеспечивает стабильность, упорядоченность и воспроизводство социально значимых и неконфликтогенных форм и моделей взаимоотношений, поддерживаемую властно-правовой деятельностью государства и отражающую при этом специфику и закономерности развития национальной правокультурной среды» [3, с. 8].

Как отмечает В.В. Ковалева, институциональное регулирование подразумевает наличие высокоэффективных и целесообразных правовых инструментов, выражающих социальную свободу, поддержание общественных ценностей, безопасность деятельности людей и социально-экономическую справедливость [4].

В теоретических исследованиях рассматриваются различные варианты институционального регулирования, ориентированные на конституирование ряда прав, требований, норм и обязанностей с целью решения правовых вопросов публично-властным субъектом (правоприменителем). Однако на практике разработка формальных правил является основным способом реагирования органов государственной власти на любые социально-экономические проблемы. То есть принятие нормативного правового акта, законодательного проекта или плана реализации регулятивных мероприятий позиционируется как неотъемлемый и зачастую завершающий этап исполнения функций регулятивных институтов на любом уровне. Таким образом, внесение поправок в законодательство становится принципиальным элементом подотчетности государственных учреждений перед вышестоящими властными структурами и служит заменой подотчетности государства перед обществом. При этом последующая реализация решений и оценка того, достигнуты ли на самом деле заявленные цели регулирования и принесли ли они какую-либо пользу обществу, не отражается в заявлениях регулятивных институтов.

Другой крайностью регулятивной политики государства долгие годы была чрезмерная требовательность к социально-экономическим субъектам РФ, склоняющая к использованию устаревших технических решений и исключению рисков в долгосрочном планировании.

Преодоление этих проблем требует масштабного пересмотра подходов к регулятивной деятельности на основе принципов рациональной минимизации вмешательства государства в социально-экономические процессы, поощрения инновационных решений, обоснованного регулирования, соотнесения его масштабов с уровнем рисков и исключения из законодательства устаревших и избыточных требований.

В этом контексте интересна точка зрения профессора Ю.А. Тихомирова, согласно которой «…Для обеспечения эффективности правового регулирования необходимо правильно определить наборы регуляторов. Неправильно или поспешно созданные нормы и правила не способствуют стабильному и последовательному регулированию и разнообразной деятельности органов управления» [5, с. 215].

Институциональная концепция государственного регулирования долгое время считалась наиболее эффективной традиционной управленческой моделью. Её иерархичность, направленная на стабильное подчинение власти, подразумевала структуризацию и четкое разделение полномочий. «В этой конструкции именно наказание является основным средством, обеспечивающим реализацию правовой нормы. Качество нормы, ее разумность, целесообразность, исполнимость в условиях односторонних иерархических связей в расчет не принимаются, потому что каналы, по которым информация о недостатках нормы могла бы дойти до правотворческого органа, отсутствуют» [6, с. 15]. В условиях данной системы регулятивный процесс основывается исключительно на авторитете и власти законодателя, оперирующего страхом наказания и ответственности. В силу несовершенства правовых норм и требований в подобных концепциях главным образом задействован механизм принуждения с целью преодоления противодействия со стороны исполнителей. Поэтому «государство вынуждено либо бесконечно повышать строгость обещанного наказания и усиливать контроль за соблюдением нормы (что требует огромных ресурсов), либо смириться с нежеланием адресатов ей подчиняться. И то, и другое в итоге может грозить разрушением системы» [6, с. 16].

В связи с чем, на современном этапе развития правовых систем трансформация институционного управления кажется вынужденной и неизбежной.

Вопросы правового регулирования постоянно находятся в центре внимания научного сообщества. Анализ современной научной литературы приводит к выводу о том, что в современных условиях идет поиск оптимальных ценностных основ эффективного институционального регулирования меняющихся и возникающих правоотношений [4]. Другими словами, вся правовая система проходит этап радикального переосмысления и поиска новых форм реализации.

Как отмечают многие современные исследователи, существует прямая взаимосвязь между векторами и динамикой происходящих преобразований с изменением основных ценностей и значений жизни, формирующих диалог культур, изменения технологического уклада жизни общества и т. д., что приводит к коренным изменениям в законодательстве [1].

Успешность правовой системы регулирования складывается из открытых регулятивных процессов, общественного обсуждения, объективной оценки регулирующего воздействия и представлению данных с открытым исходным кодом.

Проведенное исследование позволило выделить различные функции и уровни институционального регулирования, принципиально значимых для современного этапа развития государственного управления, среди которых:

– качественный анализ законодательства;

– планирование законодательной работы;

– юридическая и специализированная экспертиза законопроектов;

– обеспечение участия юристов и иных специалистов, а также исследовательских организаций в деятельности регионального управления;

– контроль за эффективностью функционирования правовых отделов этих органов;

– организация участия общественности в подготовке и обсуждении законопроектов;

– проведение опросов общественного мнения и других исследований в области правового регулирования.

На сегодняшний день в процессе государственного управления особую популярность приобретает концепция «умного регулирования». «Исследователи определяют ее как форму регулятивного плюрализма, который охватывает гибкие, творческие и инновационные формы социального контроля» [6, с. 18].

Данная концепция подразумевает снижение административной нагрузки, упрощение законодательных требований и сокращение органов институционального управления посредством проведения проверок на профессиональную пригодность и эффективность. Разделение ответственности в данном случае должно осуществляться на приоритетной основе и с учетом разумного регулирования, исключающего излишнюю бюрократическую волокиту и бессмысленную конкуренцию управленческих организаций.

Повсеместное использование современных технологий и «умное» (экономически эффективное) распределение ресурсов помогут сократить ментальные и физические нагрузки людей, а также упорядочить регулятивные органы и институты и их виды деятельности.

Таким образом, эффективность институционального регулирования напрямую зависит от готовности государственной системы управления к реализации современных трансформационных методик, использующих основные правовые ценности, современные технологии и актуальные концепции разумного распределения полномочий и требований.

Обсуждение и заключение. Современная система институционального регулирования должна развивать актуальные «представления о структуризации права, рациональном соотношении его стабильности и динамизма. Устройство и функционирование такой системы во многом аналогично разнообразным биологическим и техническим системам — анализаторам. Сначала путем общностного, а затем отраслевого разделения (фильтрации) регулятивных институтов формируются институты права, которые далее подразделяются на совокупности правоотношений» [7, с. 3].

Задача права — создать универсальные механизмы, которые отражали бы общечеловеческие ценности и реализовывали универсальные правовые методы регулирования, не зависящие от чисто политических или иных соображений [8]. Такие универсальные механизмы правового регулирования объединяют фундаментальные правовые ценности, законодательные нормы, правовые структуры, систему правоотношений и ответственности, которые при объединении образуют необходимый алгоритм государственного регулирования.

В контексте проекта «умного регулирования» институциональное управление направлено на экономию средств регулирующих органов, устранение нежелательного вмешательства и излишнего контроля со стороны власти, грамотное распределение полномочий, осуществление регулирования на различных уровнях. При этом в качестве регуляторов используются любые правовые субъекты, участие которых может обеспечить эффективное достижение цели, координацию и систематическое взаимодействие всех участников регулирования в процессе совершенствования и трансформации правовых принципов. Необходимо активизировать применение современных технологий и различных инструментов регулирования с учетом наиболее эффективного их сочетания, а также привлечение современных достижений в смежных отраслях права.

Таким образом, главным трансформационным условием в регулятивной деятельности является смещение основного акцента с процесса регулирования на его результат, а реализация идеи достижения этого результата должна поддерживается свободным выбором и инициативностью субъектов деятельности в данной системе.

Список литературы

1. Khabrieva TY, Chernogor NN. *The Future of Law. The Legacy of Academician V.S. Stepin and Legal Science*. Moscow: Russian Academy of Sciences. The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation. INFRAM Publ.; 2020. P. 176. https://doi.org/10.12737/1112960

2. Suniehin S. *Effectiveness of Legal Regulation: a Socionormative Approach to Understanding*. 2023. P. 89–100. https://doi.org/10.33663/1563-3349-2023-34-89-100

3. Воробьева Е.В. *Институционально-правовой порядок в современной России.* Автореф. дис. канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону; 2005. 28 с.

4. Kovaleva VV. The Fundamental Legal Values of Modern Legal Regulation. *SHS Web Conf. 14th Session of Euro-Asian Law Congress "The Value of Law" 2021*. 2022;134:00080. https://doi.org/10.1051/shsconf/202213400080

5. Тихомиров Ю.А. *Правовое регулирование: теория и практика*. Москва: Формула права; 2010. 400 с.

6. Давыдова М.Л. «Умное регулирование» как основа совершенствования современного правотворчества. *Журнал российского права.* 2020;(11):14–29. https://doi.org/10.12737/jrl.2020.130

7. Кононов А.А. *Институционализация правового регулирования.* Дис. канд. юрид. наук. Санкт-Петербург; 2004. 155 с.

8. Зорькин В.Д. Providentia или о праве будущего в эпоху цифровизации. Государство и право. 2020;(6):7–19. https://doi.org/10.31857/S013207690009932-7

References

1. Khabrieva TY, Chernogor NN. *The Future of Law. The Legacy of Academician V.S. Stepin and Legal Science*. Moscow: Russian Academy of Sciences. The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation. INFRAM Publ.; 2020. P. 176. https://doi.org/10.12737/1112960

2. Suniehin S. *Effectiveness of Legal Regulation: a Socionormative Approach to Understanding*. 2023. P. 89–100. https://doi.org/10.33663/1563-3349-2023-34-89-100

3. Vorobieva EV. *The Institutional and Legal Order in Modern Russia*. Extended Abstract of the Cand.Sci. (Law) Dissertation. Rostov-on-Don; 2005. 28 p. (In Russ.)

4. Kovaleva VV. The Fundamental Legal Values of Modern Legal Regulation. *SHS Web Conf. 14th Session of Euro-Asian Law Congress "The Value of Law" 2021*. 2022;134:00080. https://doi.org/10.1051/shsconf/202213400080

5. Tikhomirov YuA. *Legal Regulation: Theory and Practice*. Formula Prava. Moscow; 2008. 400 p. (In Russ.)

6. Davydova ML. "Smart Regulation" as the Basis for Improving Modern Law-Making. *Journal of Russian Law*. 2020;(11):14–29. (In Russ.)

7. Kononov AA. *Institutionalization of Legal Regulation*. Cand.Sci (Law) Dissertation. Saint Petersburg; 2004. 155 p. (In Russ.)

8. Zorkin VD. Providentia or about the Law of the Future in the Era of Digitalization. *State and Law*. 2020;(6):7–19. https://doi.org/10.31857/S013207690009932-7

Поступила в редакцию 23.10.2023
Поступила после рецензирования 24.11.2023
Принята к публикации 28.11.2023

Об авторе:

Наталья Борисовна Комова, доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры «Процессуальное право» Донского государственного технического университета (344003, РФ, г. Ростов-на-Дону, пл. Гагарина, 1), ORCID, natashakomova@gmail.com

Конфликт интересов: автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Автор прочитал и одобрил окончательный вариант рукописи.

Received 23.10.2023
Revised 24.11.2023
Accepted 28.11.2023

About the Author:

Natalia B. Komova, Dr.Sci. (Law), Associate Professor, Professor of the Procedure Law Department, Don State Technical University (1, Gagarin Sq., Rostov-on-Don, 344003, RF), ORCID, natashakomova@gmail.com

Conflict of interest statement: the authors do not have any conflict of interest.

All authors have read and approved the final manuscript.

ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ (ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВЫЕ) НАУКИ



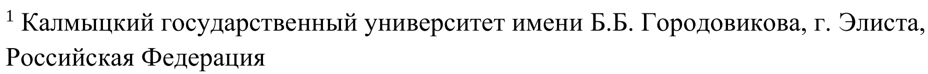
УДК 349.6

https://doi.org/10.23947/2949-1843-2023-1-4-23-37

Актуальные проблемы охраны окружающей среды городов

Научная статья





А.Я. Рыженков[1], **Е.А. Бабайцева**[2] ✉

[1] Калмыцкий государственный университет имени Б.Б. Городовикова, г. Элиста, Российская Федерация

[2] Волгоградский областной суд, г. Волгоград, Российская Федерация

✉ 4077778@list.ru

Аннотация

Введение. Концентрация огромного количества людей на небольшой территории обусловливает наличие широкого спектра социальных, экономических, экологических и иных проблем, начиная от роста преступности и заканчивая деградацией природных ландшафтов. Применительно к территории городов наиболее значимыми экологическими проблемами являются загрязнение воздуха, ухудшение качества воды, рост количества отходов, шум, бродячие животные и др. При этом в каждом регионе или муниципалитете экологическая проблема может иметь свою специфику. В решении этих проблем с каждым годом возрастает роль права. Охрана окружающей среды носит межотраслевой характер, а значит, в ее решении должны принимать участие нормы экологического, градостроительного, муниципального, административного, санитарного и иных отраслей законодательства. Между тем каждая из этих отраслей преследует свои, достаточно локальные цели, используя для этого отраслевой правовой инструментарий. Поскольку город является сложным, но единым социальным организмом, возникает необходимость приведения различных отраслевых норм и правил к «общему знаменателю». Данную роль выполняет градостроительное законодательство, не отменяя действие других отраслевых правовых норм, но выполняя координационные функции, требующие отдельного и подробного исследования. Цель работы — на основе анализа градостроительного, природоресурсного и экологического законодательства выявить актуальные проблемы охраны окружающей среды городов и обозначить пути их решения.

Материалы и методы. Рассмотрены правовые, организационные, экономические и иные аспекты охраны окружающей среды городов. В работе использовались общепринятые методы научного познания — общенаучный (диалектический метод) и частнонаучные методы (анализ, синтез, конкретно-исторический, логический метод и др.).

Результаты исследования. Проанализировано градостроительное, природоресурсное и экологическое законодательство, регламентирующее различные аспекты правовой охраны окружающей среды в городах. Показаны достоинства и недостатки существующей правовой модели, высказаны предложения по ее улучшению. Проведен анализ документов территориального планирования трех субъектов РФ (Республики Калмыкия и Республики Дагестан, Астраханской области), а также трех муниципальных образований (городские округа Астрахань, Махачкала и Элиста). Выявлено содержание экологических требований в Правилах землепользования и застройки этих субъектов.

Обсуждение и заключение. Территория любого города представляет собой совокупность трансформированных, модифицированных и естественных экологических систем, требующих комплексного подхода к правовому регулированию. Эта задача решается средствами градостроительного законодательства. Именно в документах территориального планирования и градостроительного зонирования фиксируется существующее и планируемое развитие территорий, учитываются отдельные дозволения, ограничения и запреты по использованию и охране природных ресурсов, осуществляется поиск баланса экологических, экономических и социальных интересов государства, бизнеса и общества. Градостроительное законодательство непосредственно влияет на осуществление различных направлений охраны окружающей среды в отдельных сферах деятельности человека — определяет места (полигоны) для размещения отходов и места строительства мусороперерабатывающих заводов; места размещения систем очистки сточных вод; участки для создания особо охраняемых природных территорий (далее — ООПТ) (в том числе в границах городов), что позволяет сохранять ценные объекты растительного и животного мира; содействует установлению режима охраны для городских

лесов и лесопарковых зон. При этом градостроительное законодательство не отменяет действие правил и норм охраны вод, земель, лесов или объектов животного мира, которые продолжают действовать, в свою очередь влияя на содержание градостроительных требований и ограничений. Положения федерального градостроительного и экологического законодательств по-разному воспринимаются органами региональной и местной власти, что влечет значительную специфику охраны окружающей среды на региональном и местном уровнях.

Ключевые слова: город, окружающая среда, градостроительная деятельность, зонирование, генеральный план

Благодарности. Статья выполнена в рамках проекта «Волга – Каспий: Право и зеленая экономика» Программы развития Калмыцкого государственного университета им Б.Б. Городовикова на 2021–2030 годы.

Для цитирования. Рыженков А.Я., Бабайцева Е.А. Актуальные проблемы охраны окружающей среды городов. *Правовой порядок и правовые ценности*. 2023;1(4):23–37. https://doi.org/10.23947/2949-1843-2023-1-4-23-37

Original article

Topical Problems of the Urban Environment Protection

Anatoliy Ja. Ryzhenkov[1], **Elena A. Babaytseva**[2] ✉

[1] Kalmyk State University named after B. B. Gorodovikov, Elista, Russian Federation
[2] Volgograd Regional Court, Volgograd, Russian Federation

✉ 4077778@list.ru

Abstract

Introduction. The concentration of a huge number of people in a small area causes a wide range of social, economic, environmental and other problems, starting from the growth of crime and ending with the natural landscape degradation. With regard to urban territories, the major environmental problems are: air pollution, water quality deterioration, increase of wastes, noise, stray animals, etc. At the same time, in each region or municipality, an environmental problem may have its own features. The role of law in solving these problems is increasing every year. Environment protection is a cross-sectoral issue, which means that the norms of environmental, urban planning, municipal, administrative, sanitary and other branches of legislation should be applied for solving the issues thereof. Meanwhile, each of these sectors of legislation pursues its own, rather local goals, using the sector-specific legal tools. Since the city is a complicated but integral social organism, there arises the need to bring various sector norms and regulations to a "common denominator". This role is fulfilled by the urban planning, which doesn't cancel the legal effect of other sectoral legal norms, but undertakes the coordinating functions, requiring a separate and detailed study. The aim of the work is to identify the topical problems of the urban environment protection and outline the ways to solve them, based on the analysis of the urban planning, natural resources and environmental laws.

Materials and Methods. Legal, organisational, economic and other aspects of the urban environment protection have been investigated using the conventional methods of scientific cognition: general scientific (the dialectical) and specific scientific (analysis, synthesis, concrete-historical, logical, etc.) methods.

Results. The urban planning, natural resources and environmental laws, which regulate various aspects of the urban environment legal protection have been analysed. The advantages and disadvantages of the existing model of law have been revealed, suggestions for it improvement have been made. The analysis of spatial planning documents of three subjects of the Russian Federation (the Republic of Kalmykia, the Republic of Dagestan and Astrakhan region), and three municipalities (urban districts of Astrakhan, Makhachkala and Elista) has been carried out. The environmental requirements contained in the Land Use and Development Regulations of these subjects of the RF have been revealed.

Discussion and Conclusion. The territory of any city is an aggregate of transformed, modified and natural ecological systems, requiring the integrated approach to legal regulation. This objective is achieved by means of the urban planning law. It's in the spatial planning and urban zoning documents that the existing and planned development of the territories is stated, the individual permits, restrictions and prohibitions on the use and protection of the natural resources are taken into account, the balance between the environmental, economic and social interests of the state, business and society is found. The urban planning law directly affects fulfilment of the various environment protection directions within the certain areas of human activity - defines the places (landfills) for waste disposal, sites for constructing the waste recycling

plants, locations of wastewater treatment systems and lands for setting up the specially protected natural territories (hereinafter SPNT) (including the ones within the city boundaries) aimed at preserving the valuable objects of flora and fauna; promotes the establishment of the protection regime for the urban forests and forest parks. At the same time, urban planning law does not repeal the rules and regulations on protection of waters, lands, forests or animal world objects, which continue to be legally binding, and, in their turn, influence on the urban planning requirements and restrictions. The provisions of the federal urban planning and environmental laws are perceived differently by the regional and local authorities, this entails significant specifics of the environment protection at regional and local levels.

Keywords: city, environment, urban development, zoning, master plan

Acknowledgements. The article was prepared in the framework of the "Volga – Caspian: Law and Green Economy" project of the Kalmyk State University named after B.B. Gorodovikov Development Program for 2021-2030.

For citation. Ryzhenkov AJa, Babaytseva EA. Topical Problems of the Urban Environment Protection. *Legal Order and Legal Values.* 2023;1(4):23–37. https://doi.org/10.23947/2949-1843-2023-1-4-23-37

Введение. По состоянию на 1 января 2023 г., в России постоянно проживали 146 424 729 человек. Из них 109 634 815 человек жили в городах, а 36 789 914 — в сельской местности. Из числа жителей городов, более 13 млн проживало в Москве, а 5,6 млн в Санкт-Петербурге. В 2023 году в России насчитывается 16 городов-миллионников. Кроме Москвы и Санкт-Петербурга, это — Екатеринбург, Казань, Волгоград, Нижний Новгород, Новосибирск, Омск, Ростов-на-Дону, Самара, Уфа, Челябинск, Краснодар, Красноярск, Пермь и Воронеж[1].

Концентрация огромного количества людей на небольшой территории обусловливает наличие широкого спектра социальных, экономических, экологических и иных проблем, начиная от роста преступности и заканчивая деградацией природных ландшафтов. Применительно к территории городов наиболее значимыми экологическими проблемами являются загрязнение воздуха, ухудшение качества воды, рост количества отходов, шум, бродячие животные и др. При этом в каждом регионе или даже муниципалитете экологическая проблема может иметь свою специфику. В решении этих вопросов с каждым годом возрастает роль права, причем данная проблема носит межотраслевой характер, а значит, в ее решении должны принимать участие нормы экологического, градостроительного, муниципального, административного, санитарного и иных отраслей законодательства.

Между тем, каждая из этих отраслей преследует свои достаточно локальные цели, используя для этого отраслевой правовой инструментарий. Поскольку город является сложным, но единым социальным организмом, возникает необходимость приведения различных отраслевых норм и правил к «общему знаменателю». Данную роль выполняет градостроительное законодательство, не отменяя действие других отраслевых правовых норм, но выполняя координационные функции, требующие отдельного и подробного исследования.

Цель исследования — на основе анализа градостроительного, природоресурсного и экологического законодательства выявить актуальные проблемы охраны окружающей среды городов и обозначить пути их решения.

Материалы и методы. В статье были использованы:

– диалектический метод научного познания, позволяющий рассматривать сложные градостроительные и экологические явления и процессы в динамике их появления и развития;

– частнонаучные методы: конкретно-исторический, позволивший проанализировать принятые ранее и действующие сейчас экологические и градостроительные нормативные правовые акты РФ и субъектов РФ, а также тенденции развития научной доктрины о взаимодействии норм различной отраслевой принадлежности;

– формально-логический, позволивший осмыслить важность сложного объекта познания — направлений и способов охраны окружающей среды городов, определить пути совершенствования законодательства;

– сравнительно-правовой метод, с помощью которого были исследованы и сопоставлены градостроительные и экологические нормативные правовые акты Российской Федерации и трех субъектов РФ.

В качестве еще одного частнонаучного метода исследования в статье использован метод системного анализа, позволивший оценить эффективность правового регулирования охраны окружающей среды городов в трех Прикаспийских регионах (Республик Калмыкия и Дагестан, Астраханской области) и трех муниципалитетах, а также проанализировать содержание федеральных, региональных и муниципальных правовых актов, особенности отражения в градостроительном законодательстве правовых норм об охране окружающей среды городов.

---

[1] *Росстат зафиксировал снижение численности населения России за год на полмиллиона человек.* URL: https://www.kommersant.ru/doc/5798238 (дата обращения: 23.10.2023).

Результаты исследования. Решение экологических проблем городов градостроительно-правовыми средствами имеет определенную специфику, которая, на наш взгляд, заключается в следующем.

Во-первых, использование и охрана природных ресурсов должны быть «встроены» в общую задачу обеспечения нормальной жизнедеятельности городских территорий. Эта задача влияет на содержание различных требований по охране природных объектов. Например, вне границ города ширина прибрежной защитной полосы может достигать 200 метров; в городе она ограничивается (при наличии централизованных ливневых систем водоотведения и набережных) парапетом набережной (п. 14 ст. 65 ВК РФ)[2]. Это же проявляется и во многом другом, что объясняется нахождением огромного количества людей и объектов недвижимости на небольшой городской территории. Именно поэтому в городах осуществляется приведение всех правил природопользования и экологических требований к отдельным видам деятельности к «общему знаменателю». Это обусловливает главенствующую роль градостроительного законодательства не только в плане застройки территории города, но и в определении параметров и видов разрешенного использования всей городской территории, включая и охрану окружающей среды. Именно в градостроительном законодательстве (правилах землепользования и застройки) определяются виды разрешенного использования земельных участков в рекреационных и особо охраняемых территориальных зонах. Во-вторых, в городах востребованы дополнительные механизмы поиска баланса частных и публичных интересов, что имеет самые различные проявления: запрет на приватизацию земель общего пользования (улицы, скверы, пляжи и т. д.); обеспечение беспрепятственного доступа граждан к водным объектам; проведение публичных слушаний и общественных обсуждений по проектам генеральных планов городских округов и т. д.

В настоящий момент в научной литературе нет единого понимания категории «правовая охрана окружающей среды городов». Так, Н.А Шингель понимает под ней систему мер, «направленных на регулирование отношений по размещению и развитию городов с учетом обеспечения благоприятного качества окружающей среды городов и поддержания экологического равновесия» [1, с. 4]. Л.Н. Чолтян под такой правовой охраной понимает «закрепленный в законодательстве комплекс мероприятий по охране окружающей среды городских населенных пунктов от загрязнения, деградации с целью создания экологической инфраструктуры и благоприятной окружающей среды для проживания человека и обеспечения устойчивого функционирования природных и антропогенных объектов» [2, с. 112]. По мнению Н.Л. Лисиной, правовая охрана окружающей среды в городах «представляет собой совокупность правовых мер, а также возникающих в связи с их применением правоотношений, направленных на сохранение, улучшение и восстановление состояния единой природно-социальной системы в целях обеспечения благоприятной окружающей среды в городах для повышения качества жизни человека и сбалансированного по экологическим, социальным и экономическим интересам их (городов) развития» [3, с. 13].

Последнее определение представляется нам наиболее точным, поскольку одна из целей правовой охраны окружающей среды городов — не законсервировать городские экосистемы от антропогенного воздействия (что просто невозможно), а предотвратить их деградацию, обеспечить доступ граждан к сохранившимся ландшафтам и природным ресурсам, уменьшить негативное воздействие окружающей среды на состояние здоровья городских жителей. Для этого необходимо уменьшить негативное воздействие на городские экосистемы промышленных, энергетических и иных объектов, решить транспортную проблему (в том числе посредством строительства обводных дорог, что позволит сократить выбросы выхлопных газов грузовым транспортом), регламентировать строительную деятельность, сбор, транспортировку и переработку отходов и т. д. Охрана окружающей среды городов обеспечивается тремя видами правовых средств:

– посредством градостроительного законодательства (к территории городского округа в целом);

– посредством установления особых правовых режимов для отдельных частей территории города (особо охраняемых природных территорий или территорий, где происходит ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера);

– путем установления дополнительных требований по охране природных объектов (например, городских лесов, городских озер, почв или иных природных объектов).

Рассмотрим указанные правовые инструменты как в теории, так и в конкретных регионах.

Общие градостроительные средства, используемые для охраны окружающей среды городов, предусмотрены во всех существующих видах градостроительной документации. При этом следует заметить, что у градостроительного законодательства нет прямой цели по охране окружающей среды. Эта цель сформулирована

[2] *Водный кодекс Российской Федерации.* № 74-ФЗ от 03.06.2006. URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102107048 (дата обращения: 23.10.2023).

в ст. 2 Градостроительного кодекса РФ (далее — ГрК РФ)[3] несколько иначе — через принцип обеспечения сбалансированного учета экологических, экономических, социальных и иных факторов при осуществлении градостроительной деятельности. И уже в дополнение к этому ст. 2 ГрК РФ упоминает принцип осуществления градостроительной деятельности с соблюдением требований по охране окружающей среды и экологической безопасности.

Экологические требования пронизывают все стадии градостроительной деятельности: территориальное планирование, градостроительное зонирование, планировку территории и архитектурно-строительное проектирование. Наибольший интерес представляют две первые процедуры. Территориальное планирование фиксирует существующее положение и устанавливает пути дальнейшего развития не отдельных земельных участков, а всей территории России, ее субъекта (их группы) или муниципалитета. Таким образом, это не гражданско-правовая, а управленческая (административная) правовая категория. Документы (схемы) территориального планирования федерального уровня являются одной из разновидностей документов стратегического планирования (ст. 11 Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»)[4], и предполагают фиксацию на картах (обоснованиях к схемам) местоположения:

– существующих и строящихся объектов федерального значения (в том числе экологически опасных производств);

– особо охраняемых природных территорий;

– зон с особыми условиями использования территории;

– территорий, подверженных риску возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Федеральная схема территориального планирования подлежит согласованию с высшими органами исполнительной власти субъектов РФ, включая обсуждение возможного негативного воздействия данных объектов на окружающую среду на территории таких субъектов Российской Федерации. Подобные объекты могут располагаться как в городах, так и вне их границ.

В схемах территориального планирования субъектов РФ среди прочего в обязательном порядке должны содержаться сведения об образовании, утилизации, обезвреживании, размещении твердых коммунальных отходов (эти сведения содержатся в территориальных схемах в области обращения с отходами). Региональная схема подлежит согласованию с органами местного самоуправления. В свою очередь, на муниципальном уровне (городской округ, поселение) отображается местоположение существующих и планируемых объектов местного значения, особо охраняемые природные территории (в том числе местного значения), фиксируются места утилизации и размещения твердых коммунальных отходов и т. д. Общий смысл и назначение всей этой конструкции заключается в том, что местоположение всех планируемых экологически опасных объектов должно быть определено всеми тремя уровнями власти, обсуждено заранее, а социальные, экономические и экологические интересы федерации, ее субъектов и муниципалитетов учтены и согласованы. Не всё и не всегда в этой части происходит идеально. В научной литературе обоснованно отмечается, что в генеральных планах городов нет схем озеленения, ландшафтных планов и некоторых других важных приложений [3]. С этой критикой следует согласиться, поскольку в муниципальных документах территориального планирования учет экологических аспектов должен быть максимальным. Однако генеральный план не должен представлять собой план охраны окружающей среды городского округа или поселения — у него совершенно иные задачи, связанные с координацией трех групп интересов, определяющих в совокупности содержание устойчивого развития территории.

Содержащиеся в документах территориального планирования (включая генеральные планы городских округов и поселений) параметры стратегического развития территории конкретизируются в документах градостроительного зонирования — Правилах землепользования и застройки. Данные Правила утверждаются нормативными актами органов местного самоуправления (кроме городов федерального значения) и включают в себя три части: порядок их применения и изменения; карту градостроительного зонирования и градостроительные регламенты. Цель и смысл градостроительного зонирования заключаются в следующем:

– разделить территорию муниципалитета (городского округа, поселения) на территориальные зоны с четкими границами;

– установить для каждой такой зоны параметры и виды разрешенного использования территории;

– определить градостроительный регламент, то есть установить, какие виды деятельности (строительной, рекреационной и иной) в такой зоне разрешены, а какие — запрещены.

[3] *Градостроительный кодекс Российской Федерации.* № 190-ФЗ от 29.12.2004. URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102090643 (дата обращения: 23.10.2023).

[4] *О стратегическом планировании в Российской Федерации.* Федеральный закон № 172-ФЗ от 28.06.2014. URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102354386 (дата обращения: 23.10.2023).

Максимальное количество и наименование территориальных зон ст. 35 ГрК РФ императивно не определяет (то есть это диспозитивная норма). Однако в большинстве городов мы встречаем жилые, общественно-деловые зоны, производственные зоны, зоны инженерной и транспортной инфраструктур и др.

Например, если речь идет о строительстве жилых объектов, градостроительный регламент определяет тип здания (индивидуальный или многоквартирный дом), его этажность (высоту), отступы от края участка и т. д. При этом в жилой зоне могут располагаться общественно-деловые или транспортные объекты, однако они не должны оказывать негативного воздействия на состояние окружающей среды. Промышленные объекты, без которых трудно представить современный город, должны располагаться в специальной производственной зоне, а их деятельность регламентируется нормативами негативного воздействия на окружающую среду. Объекты размещения твердых коммунальных отходов должны располагаться в зоне специального назначения. Непосредственно решению задач по охране окружающей среды посвящены две территориальные зоны: зона рекреационного назначения, в которой располагаются городские леса, парки, озера и т. д., и особо охраняемая территория, включающая участки с особым природоохранным, научным и др. значением. При этом п. 12 ст. 35 ГрК РФ специально не указывает, что все эти участки должны обязательно входить в состав особо охраняемых природных территорий.

Одной из нерешенных проблем градостроительного зонирования является то, что градостроительные регламенты определяют правила использования поверхности земли, а также ее застройку в высоту. При этом в их сферу действия не попадают подземные сооружения (гаражи, офисные здания, метро, тоннели и т. д.). Эта проблема тесно связана с более широким контекстом — обсуждением вопроса о праве собственности на недра. Понятно, что на сами недра невозможно ни право государственной, ни право частной собственности. И то, и другое может возникнуть только на участок недр (хотя ст. 1.2 Закона РФ «О недрах»[5] предусматривает государственную собственность именно на недра, а не на участки недр). При этом в силу п. 8 ст. 1 Федерального закона от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости»[6] положения данного закона не применяются к государственному учету и регистрации прав на участки недр. Между тем данная ситуация выглядит несколько не логично: участок недр может иметь четкие границы (если это, например, подземный склад или шахта), обладает всеми признаками недвижимости, однако выведен из сферы действия закона о государственной регистрации. Более того, вывешенные на сайт Федерального агентства по недропользованию перечни участков недр федерального значения не содержат никакой информации об их индивидуализации, а представляют собой указание субъекта РФ, где они расположены; наименование самого участка недр (например, «Дмитровский» в Республике Дагестан) и вид полезного ископаемого (нефть, газ, золото, алмазы, никель, уран и т. д.). Для участков недр, удаленных от мест проживания человека, это пока не актуально. Однако, на наш взгляд, расширение сферы действия градостроительных регламентов и включение участков недр (индивидуализированной части недр) в гражданский оборот позволит упорядочить использование подземного пространства городов, установить четкие правила использования и охраны этого ценного городского ресурса, расширит налогооблагаемую базу. В настоящий момент этому препятствует система устоявшихся представлений о том, что все природные ресурсы (кроме земельных участков и прудов) должны находиться преимущественно в федеральной (реже субъектов РФ) собственности.

В случае, если возведенный объект недвижимости не соответствует требованиям градостроительных регламентов, он может быть сохранен на неопределенный срок, но только в случае, если он не представляет угрозы окружающей среде, объектам культурного наследия, жизни и здоровью граждан. Его реконструкция возможна только путем приведения его в соответствие с требованиями градостроительных регламентов (ст. 36 ГрК РФ).

Экологические требования отражаются и в нижестоящем уровне градостроительной документации — проектах планировки территории. Например, в силу ст. 42 ГрК РФ материалы по обоснованию проекта планировки территории фиксируют места прохода к водным объектам общего пользования и их береговым полосам; перечень мероприятий по охране окружающей среды; схему границ зон с особыми условиями использования территории.

Наряду с общими требованиями градостроительного законодательства в границах городов существует ряд особенностей реализации требований по использованию и охране отдельных видов природных ресурсов.

а) *Земли и почвы.* В городах намного менее актуальны требования по охране плодородия почв, характерные для земель сельскохозяйственного назначения (они важны только для той части города, где осуществляется

[5] *О недрах.* Закон РФ № 2395-1 от 21.02.1992. URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102014778 (дата обращения: 23.10.2023).

[6] *О государственной регистрации недвижимости.* Федеральный закон № 218-ФЗ от 13.07.2015. URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102376335 (дата обращения: 23.10.2023).

ограниченная аграрная деятельность — в садоводческих (огороднических) объединениях граждан или для юридических лиц, ведущих тепличное хозяйство). Большая часть территории города занята жилыми, общественно-деловыми, производственными и иными объектами, часть из которых не оказывает воздействия на окружающую среду (жилые дома); в отношении производственных объектов предусмотрены меры нормирования, установления санитарных зон и т. д. Часть территории городов занимают земли общего пользования, в отношении которых действуют дополнительные меры охраны (в отношении городских лесов, озер, скверов, парков и т. д.). Следует заметить, что наличие промышленных объектов влечет загрязнение почв и грунтовых вод, формирование в границах заброшенных заводов объектов накопленного экологического вреда, свалок отходов. Как отмечается рядом авторов, органы местного самоуправления не осуществляют выявление нарушенных земель, а также не требуют проведения их рекультивации [4]. Не проявляют настойчивости в этом вопросе и субъекты РФ.

б) *В отношении водных объектов* могут действовать дополнительные меры по охране водозаборов (для питьевого водоснабжения); санитарные меры контроля качества воды водных объектов; меры по охране городских подземных вод (отсутствие надлежащего контроля за ними может повлечь размыв фундаментов домов и дорог, провалы почвы); меры по охране поверхностных вод от загрязнения (в том числе сбор мусора и удаление нефтяных пятен с рек). Не менее важными направлениями являются рекреационное использование и охрана городских водных объектов (обустройство пляжей для отдыха и купания; рыболовство и передвижение на лодках); защита родников; дополнительные требования к арендаторам участков, прилегающих к водным объектам.

в) *Охрана городской фауны.* На территории любого города могут обитать, во-первых, представители естественной фауны (змеи, лягушки, вороны и т. д.), а, во-вторых, одичавшие домашние животные (бродячие кошки, собаки). С последними ведется работа по отлову, стерилизации, размещению в приютах, информационные компании по их передаче новым хозяевам. Бродячие животные не попадают в сферу действия норм экологического права, поскольку не являются дикими животными, хотя и находятся в состоянии «естественной свободы» [5].

г) *Использование и охрана недр в городах* слабо отражена в горном, экологическом и градостроительном законодательстве. Кроме уже упоминавшейся выше необходимости распространения действия градостроительных регламентов на подземные сооружения, использование подземного пространства в городах постоянно является причиной конфликта интересов, поскольку в городе под землей расположено много самых разных инфраструктурных объектов — транспортных, энергетических, объектов водоснабжения и канализации, склады, гаражи и т. д. При этом городские недра не используются для добычи полезных ископаемых, даже когда они там есть.

д) *Атмосферный воздух.* Правила по охране атмосферного воздуха в городах бывают двух видов: обычные, предусмотренные Федеральным законом от 04.05.1999 № 96-ФЗ (ред. от 13.06.2023) «О охране атмосферного воздуха»[7] (необходимость соблюдения нормативов вредного воздействия на атмосферный воздух; планирование мероприятий по охране воздуха; необходимость получения разрешения на выброс вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и разрешений на вредное физическое воздействие на атмосферный воздух; проведение инвентаризации выбросов и т. д.) и экспериментальные, только для некоторых городов, попавших в сферу действия Федерального закона от 26.07.2019 № 195-ФЗ (ред. от 28.04.2023) «О проведении эксперимента по квотированию выбросов загрязняющих веществ и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части снижения загрязнения атмосферного воздуха»[8], предписывающего провести в городах Братск, Красноярск, Липецк, Магнитогорск, Медногорск, Нижний Тагил, Новокузнецк, Норильск, Омск, Челябинск, Череповец и Чита эксперимент по квотированию выбросов загрязняющих веществ (кроме радиоактивных веществ) в атмосферный воздух на основе сводных расчетов загрязнения. В этих и других городах, попавших под действие данного эксперимента, требования к охране атмосферного воздуха будут отличаться.

е) *Городские леса* и другие зеленые насаждения выполняют очень важную функцию по охране природы городов: фильтруют вредные выбросы в атмосферу, выделяют кислород, снижают уровень шума, являются местом отдыха граждан. В ст. 61 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ (ред. от 04.08.2023) «Об охране окружающей среды»[9] предусмотрен даже специальный термин — зеленый фонд городских и сельских населенных

[7] *О охране атмосферного воздуха.* Федеральный закон № 96-ФЗ от 04.05.1999. URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102059495 (дата обращения: 23.10.2023).

[8] *О проведении эксперимента по квотированию выбросов загрязняющих веществ и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части снижения загрязнения атмосферного воздуха.* Федеральный закон № 195-ФЗ от 26.07.2019. URL: http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201907260064 (дата обращения: 23.10.2023).

[9] *Об охране окружающей среды.* Федеральный закон № 7-ФЗ от 10.01.2002. URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102074303 (дата обращения: 24.10.2023).

пунктов, представляющий собой совокупность территорий, на которых расположены лесные и иные насаждения. Такие зеленые насаждения могут располагаться на территориях общего пользования, на особо охраняемых природных территориях городов, в санитарно-защитных зонах. По мнению Ю.И. Щуплецовой, городские зеленые насаждения можно классифицировать в зависимости от функционального назначения: выделяются насаждения защитного назначения; насаждения рекреационного назначения; насаждения культурно-исторического значения. При этом в зависимости от назначения территории с зелеными насаждениями могут располагаться на озелененных территориях, застроенных территориях, природных территориях (городские парки, лесопарки) [6].

Несмотря на то, что озеленение и благоустройство часто упоминается в муниципальном и экологическом законодательстве, наиболее последовательный правовой режим определен для городских лесов и лесопарковых зеленых поясов (последние могут располагаться как вне границ города, так и внутри города). Применительно к городским лесам, лесопарковым зеленым поясам и иным защитным лесам, расположенным в границах города, действуют примерно одинаковые экологические требования (ст. 111-116 ЛК РФ)[10], связанные с запретом (или значительным ограничением) рубки леса, использования токсичных химических препаратов, строительства промышленных объектов, а также жилых объектов недвижимости, размещения отходов; предусматриваются дополнительные меры по профилактике и борьбе с пожарами, по воспроизводству лесов и лесоразведению и т. д.

Между тем проблема заключается в том, что ЛК РФ четко регулирует вопросы собственности на земельные участки в составе земель лесного фонда (ст. 8), устанавливая на них федеральную собственность. Относительно всех остальных лесов ЛК РФ никаких правил не содержит. И если такие леса произрастают на землях обороны или землях заповедников — проблем с определением их собственника не возникает. Однако в отношении городских лесов ЛК РФ содержит лишь перечень мер по их охране, оставляя вопрос об их принадлежности земельному законодательству. В свою очередь, ст. 27 ЗК РФ[11] не упоминает городские леса в числе объектов изъятых или ограниченных в обороте; не упомянуты они и в числе объектов, на которые возникает муниципальная или иная публичная собственность при разграничении государственной собственности на землю (ст. 19). Наличие указанных пробелов в праве представляет угрозу состоянию городских лесов, оставляя возможность для изменения их границ с последующей вырубкой и предоставлением этих земель под коммерческое строительство.

Ряд специфических природоохранных требований предъявляется не только к городским природным объектам, но и природным комплексам, типичным примером которых являются особо охраняемые природные территории. Особо охраняемыми городскими природными территориями в научной литературе предлагается считать «находящиеся на территории города участки земли и водоемы с воздушным пространством над ними и другими природными объектами, на которых располагаются природно-административные комплексы, предназначенные для сохранения и восстановления природной среды города и выполнения природоохранных, научных, культурных, эстетических, рекреационных и оздоровительных функций с установленным для них полномочными органами режимом использования и особой охраны» [7, с. 9–10]. И хотя термин «природно-административный комплекс» никогда не упоминался российским экологическим законодательством, сам по себе подход автора правильный. Появление городских ООПТ обусловлено тем, что далеко не каждый населенный пункт является совокупностью лишь трансформированных или модифицированных экологических систем [8].

Во многих городах сохраняются локальные естественные экосистемы, требующие мер правовой охраны. В городах создаются не все виды особо охраняемых природных территорий (ООПТ), а только некоторые из числа предусмотренных Федеральным законом «Об особо охраняемых природных территориях»[12]: памятники природы, дендрологические парки и ботанические сады. В Москве есть примеры национальных и природных парков; могут встречаться и отдельные городские заказники. Придание части территории города правового режима ООПТ влечет за собой ряд вполне однозначных правовых последствий:

– данная территория изымается полностью или частично из хозяйственного оборота;

– для расположенных в ее границах природных объектов устанавливаются повышенные требования к охране (запрет рубки деревьев, ограничения доступа на отдельные участки в составе ООПТ и т. д.);

– ООПТ включается в специальную территориальную зону — рекреационную или зону особо охраняемых территорий, градостроительный регламент которой запрещает ее застройку, промышленное, сельскохозяйственное и иное подобное использование.

---

[10] *Лесной кодекс Российской Федерации.* № 200-ФЗ от 04.12.2006. URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102110364 (дата обращения: 24.10.2023).

[11] *Земельный кодекс Российской Федерации.* № 136-ФЗ от 25.10.2001. URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102073184 (дата обращения: 24.10.2023).

[12] *Об особо охраняемых природных территориях.* Федеральный закон № 33-ФЗ от 14.03.1995. URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102034651 (дата обращения: 23.10.2023).

При этом следует заметить, что создание в границах населенного пункта любой ООПТ (например, памятника природы) не влечет появление внутри города земельного участка, принадлежащего к категории земель особо охраняемых территорий и объектов. Любые земельные участки внутри городских границ являются землями населенных пунктов, а особенности охраны ООПТ определяются градостроительно-правовыми средствами.

Отметим, что особый эколого-правовой режим для фрагмента территории города может быть установлен и в связи с тем, что часть городских земель (или вообще весь город) находится в критическом состоянии, что требует дополнительных мер правовой охраны. В настоящий момент нет оснований для придания такой части города правового режима зон экологического бедствия — для этого пока не создана правовая основа. С другой стороны, есть практика установления для части города зоны затопления (подтопления) в рамках противодействия чрезвычайным ситуациям природного характера. Например, в зону подтопления попала часть города Абинск[13].

Если посмотреть на реализацию норм федерального градостроительного законодательства об охране окружающей среды городов в отдельных субъектах РФ (например, в Прикаспийских регионах — Республиках Калмыкия и Дагестан, Астраханской области), то мы обнаружим в их правовых актах весьма интересную специфику.

1. Постановление Правительства Республики Калмыкия от 25 апреля 2011 г. № 106 (ред. от 10.08.2021) «Об утверждении схемы территориального планирования Республики Калмыкия»[14]. Особенностью этого документа является огромное количество планируемых к постройке в разных муниципалитетах (включая городской округ Элиста) различных водопроводов, водозаборных, водоочистных сооружений, что обусловлено главной климатической проблемой региона — жарким засушливым климатом, опустыниванием, малым количеством рек. Кроме того, предусмотрено строительство мусоросортировочного комплекса, но планы по лесовосстановлению и озеленению представлены слабо. Сама же по себе схема представляет собой весьма внушительный по объему перечень региональных объектов (включая строительство предприятий), мало связанных с охраной природы.

2. Постановление Правительства Республики Дагестан от 30 июня 2022 г. № 210 «Об утверждении схемы территориального планирования Республики Дагестан»[15]. Среди интересных экологических мер, связанных с охраной окружающей среды городов, мы встречаем установку зарядных колонок для электромобилей в нескольких городских округах (в рамках программ по распространению экологически чистого транспорта); реконструкцию канализационных очистных сооружений; реконструкцию водозаборных сооружений; строительство водопроводов (но в меньшем объеме, чем в Калмыкии); строительство двух мусороперерабатывающих комплексов и двух новых полигонов размещения отходов IV-V класса опасности; строительство эко-индустриального парка.

3. Постановление Правительства Астраханской области от 26 ноября 2007 г. № 515-П (ред. от 24.05.2022) «Об утверждении схемы территориального планирования Астраханской области»[16]. В данном документе представлены меры по защите берегов (берегоукрепление) в населенных пунктах и вне их границ; строительство солнечных электростанций и ветропарков; строительство мусоросортировочных комплексов и полигонов. Предусмотрен ряд мер по предупреждению и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, стихийных бедствий.

Таким образом, в схемах территориального планирования реально отражаются региональные проблемы, которые (несмотря на территориальную близость трех регионов) по-разному воспринимаются их органами власти. Совпадают проблемы водоснабжения (канализации) и размещения отходов; мало или вообще никак не представлены планы лесовосстановления и лесоразведения; указаны места размещения различных промышленных объектов, в том числе экологически опасных; предусмотрены (в разном объеме) места для размещения солнечных батарей и ветрогенераторов. В Дагестане запланировано развитие экологически чистого транспорта.

В развитие данных правовых актов были приняты генеральные планы городов, а также правила землепользования и застройки. Учитывая ограниченный объем настоящей статьи, рассмотрим их на примере

---

[13] *Мокрое место.* URL: https://www.kommersant.ru/doc/4977350 (дата обращения: 23.10.2023).

[14] *Об утверждении схемы территориального планирования Республики Калмыкия.* Постановление Правительства Республики Калмыкия № 106 от 25.04.2011 (ред. от 10.08.2021). URL: https://base.garant.ru/24919243/ (дата обращения: 23.10.2023).

[15] *Об утверждении схемы территориального планирования Республики Дагестан.* Постановление Правительства Республики Дагестан № 210 от 30.06.2022. URL: https://docs.cntd.ru/document/406133112 (дата обращения: 23.10.2023).

[16] *Об утверждении схемы территориального планирования Астраханской области.* Постановление Правительства Астраханской области № 515-П от 26.11.2007 (ред. от 24.05.2022). URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=142494455&backlink=1&&nd=142031539&rdk=7&refoid=142494459 (дата обращения: 23.10.2023).

Правил землепользования и застройки (муниципальных актов) трех городских округов: Астрахань, Махачкала и Элиста.

Правила землепользования и застройки города Элисты. Утверждены решением Элистинского городского Собрания от 30 июня 2022 г. № 8[17]. Правила выделяют несколько видов рекреационных территориальных зон:

Р-1 — зона общественных парков, в ней размещаются парки культуры и отдыха, что и является их основным видом разрешенного использования. Вспомогательный вид разрешенного использования — гостевые автостоянки, отдельные хозяйственные постройки, спортивные площадки без установления трибун для зрителей и т. д. Условно разрешенные виды использования — размещение площадок для занятия спортом и физкультурой на свежем воздухе.

Р-2 — зона скверов, бульваров и площадей, там размещаются площадки для занятий спортом, а также объекты благоустройства территории. Данная зона предназначена для размещения декоративных, технических, планировочных, конструктивных устройств, элементов озеленения, различных видов оборудования и оформления, малых архитектурных форм, некапитальных нестационарных строений и сооружений, информационных щитов и указателей, применяемых как составные части благоустройства территории, общественных туалетов. Вспомогательных и условно разрешенных видов использования территории для зоны Р-2 не предусмотрено.

Р-3 — зона природных ландшафтов и городских лесов. Данная зона предназначена для организации природно-познавательного туризма, охоты и рыбалки, туристического обслуживания, размещения полей для гольфа и конных прогулок, ведения деятельности по особой охране и изучению природы, охраны природных территорий. Основными видами разрешенного использования являются размещение палаточных баз, пансионатов и гостиниц, домов охотника и рыболова, охрана городских лесов и создание особо охраняемых природных территорий. Вспомогательным видом разрешенного использования являются гостевые автостоянки, а условно разрешенным — размещение объектов капитального строительства типа ресторанов, кафе, столовых, закусочных, баров. Таким образом, специальных территориальных зон особо охраняемых территорий не выделяется (ООПТ входят в рекреационную территориальную зону Р-3); специальных зон для размещения отходов в Правилах также не упомянуто.

Правила землепользования и застройки территории городского округа с внутригородским делением «город Махачкала». Утверждены Решением собрания депутатов городского округа с внутригородским делением «город Махачкала» от 26 мая 2016 г. № 9-5 (ред. от 28.11.2022)[18]. Правила выделяют несколько видов рекреационных территориальных зон.

Р-1 — зона городских лесов. К числу ее основных видов разрешенного использования относятся природно-познавательный туризм, охрана природных территорий, земельные участки общего пользования и т. д. Вспомогательные виды разрешенного использования не установлены, а к числу условно разрешенных видов относятся связь и трубопроводный транспорт.

Р-2 — зона озелененных территорий общего пользования. Основные виды разрешенного использования — парки культуры и отдыха, спорт, причалы для маломерных судов, охрана природных территорий и т. д. Вспомогательные виды разрешенного использования — спортивные и детские площадки, малые архитектурные формы, торговые объекты и т. д. Условно разрешенные виды использования – хранение автотранспорта, здравоохранение, образование, связь, спорт, культурное развитие и т. д.

Р-3 — зона объектов санаторно-курортного лечения, отдыха. Основные виды разрешенного использования — гостиничное обслуживание, туристическое обслуживание, религиозное использование, спорт и т. д. Вспомогательные виды разрешенного использования — парковки и стоянки автомобилей, хозяйственные постройки. Условно разрешенные виды использования — образование, здравоохранение, магазины и т. д.

Р-4 — зона пляжей. Основные виды разрешенного использования – туристическое обслуживание, причалы для маломерных судов, санаторная деятельность и т. д. Вспомогательные виды разрешенного использования — детские и спортивные площадки, хозяйственные постройки, автостоянки и т. д. Условно разрешенные виды использования – магазины, спорт, связь.

Р-5 — зона открытых озелененных территорий. Основные виды разрешенного использования — рыбоводство, коммунальное обслуживание, охрана природных территорий. Вспомогательных видов

[17] *Правила землепользования и застройки города Элисты.* Утверждены решением Элистинского городского Собрания № 8 от 30.06.2022. URL: https://elista-gs.ru/upload/iblock/fa5/uuxz01xhdkez7c28487zwtn11k6laqx6.pdf (дата обращения: 24.10.2023).

[18] *Правила землепользования и застройки территории городского округа с внутригородским делением «город Махачкала».* Утверждены решением собрания депутатов городского округа с внутригородским делением «город Махачкала» № 9-5 от 26.05.2016 (ред. от 28.11.2022). URL: https://docs.cntd.ru/document/446536422 (дата обращения: 24.10.2023).

разрешенного использования не установлено, а в числе условно разрешенных названа связь. Охрана природных территорий также упоминается в зоне С-2 (зона санитарно-защитного озеленения). Как и в предыдущем случае, отдельных территориальных особо охраняемых зон не устанавливается, однако перечень рекреационных зон здесь больше, а виды разрешенного использования разнообразней. Это объясняется менее засушливым (чем в Элисте) климатом.

Правила землепользования и застройки муниципального образования «город Астрахань». Утверждены решением Городской Думы муниципального образования «город Астрахань» от 16 июля 2020 г. № 69 (ред. от 22.09.2022)[19]. Как и в двух предыдущих муниципалитетах, в Астрахани выделяется несколько видов рекреационных территориальных зон.

Р-1 — зона открытых пространств. Основные виды разрешенного использования — развлекательные мероприятия, природно-познавательный туризм, охрана природных территорий, причалы для маломерных судов и т. д. Условно разрешенные виды – медицинское и гостиничное обслуживание[20].

Р-2 — зона лесопарков. Основные виды разрешенного использования — охрана природных территорий, резервные леса, территории общего пользования. Условно разрешенные виды использования — спорт, туризм, коммунальное и социальное обслуживание и т. д.

Р-3 — зона природных ландшафтов. Основные виды разрешенного использования — земли общего пользования, коммунальное обслуживание, причалы для маломерных судов, гидротехнические сооружения. Условно разрешенных и вспомогательных видов разрешенного использования не предусмотрено.

Р-4 — зона санитарно-защитной зелени. Основные виды разрешенного использования — питомники, коммунальное обслуживание, охрана природных территорий, земли общего пользования. Условно разрешенные виды использования — магазины общественного питания, деловое управление. Таким образом, как и в двух вышерассмотренных муниципалитетах, в Астрахани не выделяется зона особо охраняемых территорий, а соответствующе задачи решаются посредством выделения нескольких разновидностей рекреационных территориальных зон.

Таким образом, задачи охраны окружающей среды в городах реально решаются в Правилах землепользования и застройки и иной градостроительной документации, в том числе через определение границ территориальных зон и установление для каждой такой зоны градостроительного регламента. Задачи особой охраны памятников природы и иных ООПТ решаются в рамках зоны рекреационного использования, количество, наименование и виды разрешенного использования для которых существенно отличаются в трех рассмотренных муниципалитетах. Несмотря на ряд удачных правовых новелл, правовая охрана окружающей среды городов продолжает сохранять ряд пробелов и коллизий, требующих полноценного обсуждения и решения, в том числе:

1) происходящее сейчас на планете Земля глобальное изменение климата затрагивает все без исключения страны, в разном объеме принявшие на себя обязательства по снижению выбросов парниковых газов. В России данный вопрос обсуждается на федеральном уровне; в этих целях уже принят ряд федеральных законов и подзаконных актов. Между тем, субъекты РФ и органы местного самоуправления практически никак не включены в обсуждение и решение данной проблемы. На наш взгляд, органы местного самоуправления могли бы содействовать развитию сети общественного электротранспорта; регулировать развитие сети местных дорог, снижая актуальность транспортных проблем и пробок, влекущих выбросы парниковых газов; стимулировать «зеленое» строительство; участвовать в борьбе с подтоплениями территории города; развивать городские зеленые насаждения (городские леса и др.), не инициировать изменение их границ и застройку этой территории; принимать меры по сохранению и восстановлению городских водных объектов; участвовать в разработке и реализации региональных программ по адаптации к изменениям климата и т. д. Однако для расширения участия органов местного самоуправления в решении экологических (в том числе климатических) проблем необходимо увеличение их финансовой базы, передача (для начала в крупных городах) органам местного самоуправления полномочий по муниципальному экологическому контролю (сейчас это не предусмотрено), дополнение ГрК РФ положениями (регламентами) о размещении на земельных участках солнечных батарей и ветрогенераторов, что позволит предотвратить в будущем соседские споры, предусмотреть дополнительные меры по охране городских земель (почв).

2) одной из трудноразрешимых городских проблем является проблема шума. Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» предусматривает (ст. 21) среди нормативов допустимого

[19] *Правила землепользования и застройки муниципального образования «город Астрахань».* Утверждены решением Городской Думы муниципального образования «город Астрахань» № 69 от 16.07.2020 (ред. от 22.09.2022). URL: https://docs.cntd.ru/document/570873972 (дата обращения: 24.10.2023).

[20] Вспомогательные виды разрешенного использования специально к каждой зоне в Астрахани не устанавливаются. Они предусмотрены в п. 6 ст. 20 Правил и включают объекты коммунального хозяйства, благоустройство и озеленение, гаражи, детские площадки, туалеты и т. д.

воздействия на окружающую среду нормативы допустимых физических воздействий (шум, тепло, вибрация и т. д.), однако остается открытым вопрос о том, какое участие в решении этой проблемы может принять градостроительное законодательство. Актуальность данной проблемы заключается в том, что шум оказывает негативное воздействие на здоровье человека (повышение давления, ухудшение слуха), влечет раздражительность и агрессивность. При этом существует ряд технических сложностей с замером уровня шума, а также доказыванием причинно-следственных связей между уровнем шума и ухудшением здоровья. «Режим тишины» можно отрегулировать в многоквартирных домах, однако шум транспорта и авиации, торговли, вентиляции, промышленного производства, общественного питания, строительства, выгула собак и т. д. трудно регламентируется правовыми средствами. Именно поэтому для обеспечения «акустического благополучия» в городах потребуются меры технического, градостроительного, санитарно-эпидемиологического и организационно-правового характера. Это позволит сделать проблему шумового воздействия «одной из приоритетных в рамках реализации государственной экологической политики городов, что особенно актуально в условиях существующих намерений государства по созданию мегаполисов» [9, с. 243]. Сегодня уже ведется работа по решению этой проблемы правовыми средствами, начиная с разработки санитарных норм и правил по защите от шума, и заканчивая положениями Федерального закона от 30.12.2009 № 384-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений»[21], в ст. 24 которого специально предусмотрена защита граждан от различных видов шумового воздействия, причем как внутри жилых зданий, так и снаружи здания, в том числе на открытых площадках. Отдельный и малоисследованный вопрос заключается в негативном воздействии шума на здоровье домашних животных.

Перечень мер по профилактике акустического загрязнения может быть весьма широк, а его эффективность во многом зависит от работы органов местного самоуправления. В Правилах землепользования и застройки могут быть запрещены определенные виды деятельности в границах жилой застройки, которые создают повышенный шумовой фон (мойка автомобилей, размещение крупных парковок и т. д.). Могут устанавливаться защитные экраны вдоль автомобильных и железных дорог; регулироваться режим дорожного движения; органы полиции могут более эффективно бороться с ночными хулиганами, передвигающимися на мотоциклах без глушителей по улицам города; экологические предприниматели могут развернуть продажу «противошумных» окон и дверей; снижают уровень шума зеленые насаждения вдоль улиц и дорог и т. д. Однако в настоящий момент документы территориального планирования не включают раздела, связанного с уменьшением уровня шума; нет такой специальной задачи и в статьях ГрК РФ, посвященных документам градостроительного зонирования [10].

Наряду с этим в научной литературе отмечается, что шум не является единственной проблемой такого рода, требующей правового решения. В городах фиксируются и другие тепловые, световые и иные специфические виды физических воздействий, чье негативное влияние на здоровье человека еще недостаточно изучено. Отмечается негативное тепловое воздействие предприятий, автомобилей и иных источников на городскую среду и климат, что не учитывается в градостроительстве. Выделяется и световое загрязнение городской среды. Все это оказывает воздействие на биологические ритмы человека и иных живых организмов, а также растения. Требует изучения и влияние транспорта и дорог на состояние природных ландшафтов, последствия новых троп и проселочных дорог на состояние лесов, влияние на экологию города инверсионных следов самолетов [11].

3) в научной литературе высказывается и ряд иных предложений, требующих обсуждения. Так, Н.А. Шингель [1] предлагает выносить экологически неблагополучные предприятия за пределы города, хотя и подчеркивает, что такая мера должна применяться как исключительная и в установленном порядке, который следует четко определить в экологическом законодательстве. Такие решения о переносе, по ее мнению, должны принимать органы местного самоуправления, Совет Министров Республики Беларусь или суд. Соглашаясь с тем, что многие современные металлургические, химические и иные предприятия наносят огромный ущерб городским экосистемам и здоровью граждан, сам механизм реализации такой процедуры остается непонятным. Чтобы перенести завод на новое место, его там нужно фактически заново построить, что повлечет огромные расходы; возникают проблемы трудоустройства городских жителей; не ясно, как можно лишить предпринимателя имущества по решению не суда, а органа государственной власти или местного самоуправления. Учитывая эти вопросы, более перспективным выглядит решение этой проблемы посредством создания экономических стимулов.

4) весьма важным вопросом является взаимосвязь концепций устойчивого развития, зеленой экономики и умного города в контексте современных целей и задач охраны окружающей среды городов. Понятно, что все эти

[21] *Технический регламент о безопасности зданий и сооружений.* Федеральный закон № 384-ФЗ от 30.12.2009. URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102135277&intelsearch=384+%F4%E7 (дата обращения: 24.10.2023).

концепции ориентированы на появление «эко-города» — пространства, где планировка и застройка будут осуществляться с учетом экологических требований и ограничений, с рациональным использованием земли, воды и иных природных ресурсов, энергоэффективностью зданий, минимальным загрязнением воздуха парниковыми газами и т. д. Таких идеальных городов сейчас нигде нет, но само по себе движение в этом направлении не вызывает возражений. Остается, однако, непонятной концепция такого «эко-города» в правовом аспекте — каковы конкретные параметры всех обсуждаемых характеристик такого города; в каких правовых актах они должны быть отражены? Каковы должны быть критерии и индикаторы устойчивого развития такого города? Какова должна быть роль цифровизации в решении городских проблем? На все эти вопросы пока нет четкого ответа.

5) в настоящий момент экологические нормативы регламентируют выбросы и сбросы вредных химических, физических и биологических веществ, однако нормативы, ориентированные на четко локализованные территории, пока не получили практического распространения. Речь идет о нормативах допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду, предусмотренных ст. 27 Федерального закона «Об охране окружающей среды». Такие нормативы сейчас действуют только в отношении озера Байкал, хотя очевидно, что для городов их значение могло быть не меньше, особенно если увязать их с положениями градостроительного законодательства.

Обсуждение и заключение. Анализ экологического и градостроительного законодательств, регламентирующих охрану окружающей среды городов, позволяет сделать следующие выводы. Любой город представляет собой совокупность трансформированных, модифицированных и естественных экологических систем, требующих комплексного подхода к правовому регулированию их использования и охраны. Для этого положения экологического, санитарного, природоресурсного и иного законодательства приводятся к «общему знаменателю» с помощью градостроительно-правовых средств. Именно в документах территориального планирования и градостроительного зонирования фиксируется существующее и планируемое развитие территорий, учитываются существующие дозволения, ограничения и запреты по использованию и охране природных ресурсов, осуществляется поиск баланса экологических, экономических и социальных интересов государства, бизнеса и общества.

Градостроительное законодательство непосредственно влияет на осуществление конкретных направлений охраны окружающей среды в различных сферах жизни города — определяет места (полигоны) для размещения отходов и места строительства мусороперерабатывающих заводов; места размещения систем очистки сточных вод; участки для создания ООПТ (в том числе в границах городов), что позволяет сохранять ценные объекты растительного и животного мира; содействует установлению режима охраны для городских лесов и лесопарковых зон. Требуется решение градостроительно-правовыми средствами проблемы использования городских недр и борьбы с шумом. При этом градостроительное законодательство не отменяет действие правил и норм об охране вод, земель или объектов животного мира, которые продолжают действовать, влияя на содержание градостроительных требований и ограничений.

Общие положения градостроительного и экологического законодательства по-разному воспринимаются органами региональной и местной власти. Как было показано на примере трех регионов и трех муниципалитетов, планируются различные экологические мероприятия регионального масштаба с учетом региональной и местной специфики; различается перечень территориальных зон и содержание градостроительных регламентов, определяющих особенности правовой охраны экологических систем городских округов. Существующие особенности правовой охраны природы отдельных городов обусловлены рядом как объективных экономических и иных причин, так и субъективных представлений отдельных должностных лиц.

Список литературы

1. Шингель Н.А. *Правовая охрана окружающей среды городов.* Автореф. дис. канд. юрид. наук. Минск; 1999. 19 с.

2. Чолтян Л.Н. Понятие правовой охраны окружающей среды в городских населенных пунктах. В: *Сборник научных статей по материалам V Всероссийской научно-практической конференции «Теоретические проблемы развития правовой системы России».* Н.А. Духно, А.И. Бобылева (ред.). Москва; 2007. С.104–112.

3. Лисина Н.Л. *Проблемы правовой охраны окружающей среды в городах.* Дис. д-ра юрид. наук. Москва; 2022. 645 с.

4. Даниленко Е.П., Акулова А.А., Барышенская О.Н. Рекультивация нарушенных земель и устранение накопленного вреда окружающей среде города Белгород. *Вектор ГеоНаук.* 2020;3(1):62–70.

5. Анисимов А.П. Правовой режим животных без владельца (бродячих животных). *Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия Экономика. Управление. Право*. 2019;19(4):415–421.

6. Шуплецова Ю.И. *Правовая охрана зеленых насаждений в городах.* Дис. канд. юрид. наук. Москва; 2000. 165 с.

7. Дехтерева Л.П. *Правовой режим особо охраняемых городских природных территорий.* Автореф. дис. канд. юрид. наук. Москва; 2002. 32 с.

8. Петров В.В. *Экологическое право России.* Москва; 1995. 557 с.

9. Лисина Н.Л. Современное состояние и проблемы окружающей среды в городах. *Вестник Кемеровского государственного университета*. 2015;(4–2):242–246.

10. Лисина Н.Л. Шумовое воздействие на окружающую среду в городах как правовая проблема. *Аграрное и земельное право*. 2020;(6):32–34.

11. Попов Б.А., Хахулина Н.Б., Харитонова Т.Б. Современные проблемы комплексной экологической оценки территории для целей градостроительства. *Жилищное хозяйство и коммунальная инфраструктура*. 2020;(3(14)):61–70.

References

1. Shingel NA. *Legal Protection of Urban Environment.* Extended Abstract of Cand. Sci. (Law) Dissertation. Minsk, 1999. 19 p. (In Russ.)

2. Choltyan LN. The Concept of Legal Protection of Environment in the Urban Settlements. In: *Proceedings of V-th All-Russian Science and Practical Conference "Theoretical Problems of Russian Legal System".* Dukhno NA, Bobyleva AI (eds.). Moscow; 2007. P. 104–112. (In Russ.)

3. Lisina NL. *Problems of Legal Protection of Environment in Cities.* Dr.Sci.(Law) Dissertation. Moscow; 2022. 61 p. (In Russ.)

4. Danilenko EP, Akulova AA, Baryshenskaya ON. Reclamation of Disturbed Lands and Elimination of the Accumulated Damage to the Environment of the City of Belgorod. *Vektor GeoNauk*. 2020;3(1):62–70. (In Russ.)

5. Anisimov AP. The Legal Regime for the Animals without the Owner (Stray Animals). *Izvestiya of Saratov University. Economics. Management. Law*. 2019;19(4):415–421. (In Russ.)

6. Shupletsova YuI. *Legal Protection of Green Spaces in Cities.* Cand.Sci.(Law) Dissertation. Moscow; 2000. 165 p. (In Russ.)

7. Dekhtereva LP. *The Legal Regime of Specially Protected Urban Natural Territories.* Extended Abstract of Cand. Sci. (Law) Dissertation. Moscow; 2002. 32 p. (In Russ.)

8. Petrov VV. *Environmental Law of Russia*. Moscow; 1995. 557 p. (In Russ.)

9. Lisina NL. Current Status and Problems of the Urban Environment. *Bulletin of Kemerovo State University*. 2015;(4–2):242–246. (In Russ.)

10. Lisina NL. Noise Impact on the Environment in Cities as a Legal Problem. *Agrarian and Land Law*. 2020;(6):32–34. (In Russ.)

11. Popov BA, Khakhulina NB, Kharitonova TB. Modern Problems of the Integrated Ecological Assessment of Territories for Urban Planning. *Housing and Utilities Infrastructure*. 2020;(3(14)):61–70. (In Russ.)

Поступила в редакцию 25.10.2023
Поступила после рецензирования 24.11.2023
Принята к публикации 28.11.2023

Об авторах:

Анатолий Яковлевич Рыженков, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры гражданского права и процесса Калмыцкого государственного университета имени Б.Б. Городовикова (358000, РФ, г. Элиста, пл. Пушкина, 11), ORCID, 4077778@list.ru

Елена Анатольевна Бабайцева, кандидат юридических наук, судья Волгоградского областного суда (400066, РФ, г. Волгоград, проспект Ленина, 8), ORCID, 4077778@list.ru

Заявленный вклад соавторов:

А.Я. Рыженков — формирование основной концепции, цели и задач исследования, подготовка текста, формирование выводов.

Е.А. Бабайцева — анализ результатов исследований, доработка текста, корректировка выводов.

Конфликт интересов: авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Все авторы прочитали и одобрили окончательный вариант рукописи.

Received 25.10.2023
Revised 24.11.2023
Accepted 28.11.2023

About the Authors:
Anatoliy Ja. Ryzhenkov, Dr.Sci. (Law), Professor, Professor of the Civil Law and Procedure Department, Kalmyk State University named after B. B. Gorodovikov (11, Pushkin Sq., Elista, 358000, RF), ORCID, 4077778@list.ru
Elena A. Babaytseva, Cand.Sci. (Law), Judge of the Volgograd Regional Court (8, Lenin Ave., Volgograd, 400066, RF), ORCID, 4077778@list.ru

Claimed contributorship:
AJa Ryzhenkov: formulating the main concept, aims and objectives of the study, preparing the text, formulating the conclusions.
EA Babaytseva: analysis of the research results, refining the text, correcting the conclusions.

Conflict of interest statement: the authors do not have any conflict of interest.

All authors have read and approved the final manuscript.

ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ (ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВЫЕ) НАУКИ



УДК 342.81

https://doi.org/10.23947/2949-1843-2023-1-4-38-45

Научная статья



Ограничение пассивного избирательного права гражданина в связи с наличием судимости по законодательству Российской Федерации





Ю.И. Исакова, И.А. Сизько

Донской государственный технический университет, г. Ростов-на-Дону, Российская Федерация

igorsnov@mail.ru

Аннотация

Введение. На современном этапе развития российской государственности важной остается задача укрепления институтов народовластия и гражданского общества. Одним из действенных способов решения данной задачи является создание эффективного механизма обеспечения реализации и гарантирования основных прав и свобод личности. Немаловажное значение в этом механизме имеет нормативное закрепление в текущем законодательстве Российской Федерации и дальнейшее претворение в жизнь объективных и оправданных ограничений прав и свобод личности. В отношении пассивного избирательного права, на основе анализа ст. 32 Конституции Российской Федерации[1], таким ограничением будет выступать исключение лиц с наличием судимости из числа граждан, имеющих такое право. Актуальность статьи обусловлена необходимостью правового регулирования особенностей ограничения в избирательном праве гражданина в связи с наличием судимости. Цель работы — рассмотреть обоснованность ограничений пассивного избирательного права в связи с наличием судимости у кандидата, а также пределы данных ограничений.

Материалы и методы. Материалом исследования стали нормативные правовые акты, регулирующие ограничение пассивного избирательного права в связи с наличием судимости. Методологической основой проведенного исследования выступает комплекс используемых в науке методов познания, включая диалектический и формально–юридический, а также методы анализа, синтеза, индукции и дедукции.

Результаты исследования. В работе обоснована правовая сущность ограничения прав и свобод человека и гражданина как определение пределов свободы личности в обществе и государстве. В работе делается вывод о том, что вместе с большим значением защиты прав и свобод человека, существует острая необходимость соблюдать и правовые ограничения этих прав для обеспечения безопасности других людей и общества в целом. Анализ нормативных правовых актов позволяет сделать вывод, что ограничения пассивного избирательного права получают свое правовое закрепление как непосредственно в самом тексте Конституции РФ (ч. 3 ст. 32), так и на основе ч. 3 ст. 55 Конституции РФ в федеральном законодательстве. Причем для второй группы ограничений пассивного избирательного права тенденцией последних двадцати лет является расширение их оснований. Таким образом, достаточно широкий круг граждан на сегодня лишен пассивного избирательного права.

Обсуждение и заключение. Характерной чертой российского избирательного права является его постоянная трансформация, связанная с изменяющимися политическими условиями. Основанное на изучении научных подходов ученых-конституционалистов и предложений практиков по организации выборов избирательное право продолжает активно развиваться и совершенствоваться. Однако до сих пор остается множество вопросов, требующих своего научного осмысления и дальнейшего законодательного закрепления. Предлагается акцентировать внимание на проблеме ограничения пассивного избирательного права гражданина в связи с наличием судимости.

Ключевые слова: выборы, ограничения прав и свобод, пассивное избирательное право, избирательные цензы, судимость

[1] *Конституция Российской Федерации*. Принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020. URL: http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202210060013 (дата обращения: 08.07.2023).

Благодарности. Авторы выражают благодарность рецензенту, чья критическая оценка материалов и предложения по их совершенствованию способствовали значительному повышению качества статьи.

Для цитирования. Исакова Ю.И., Сизько И.А. Ограничение пассивного избирательного права гражданина в связи с наличием судимости по законодательству Российской Федерации. *Правовой порядок и правовые ценности*. 2023;1(4):38–45. https://doi.org/10.23947/2949-1843-2023-1-4-38-45

Original article

Restriction of Passive Suffrage for a Citizen Having a Criminal Record under the Law of the Russian Federation

Yulia I. Isakova, Igor A. Sizko ✉

Don State Technical University, Rostov-on-Don, Russian Federation

✉ igorsnov@mail.ru

Abstract

Introduction. At the present stage of the Russian national statehood development, strengthening the institutions of democracy and civil society remains an important task. One of the efficient ways to solve this problem is to create a high-performance mechanism, which would implement and ensure the fundamental rights and freedoms of a person. It is important for this mechanism to provide the legal stipulation in the current legislation of the Russian Federation and further implementation of the objective and justified restrictions of the rights and freedoms of a person. With regard to the passive suffrage, based on the analysis of the Constitution of the Russian Federation[2], such a restriction is expressed in the exclusion of the persons having a criminal record from a number of citizens endowed with this right. The relevance of the paper lies in the need to legally regulate the features of suffrage restriction for the citizens having a criminal record. The work aims to study the eligibility of restricting the passive suffrage due to the candidate's criminal record, and the limits of such restriction.

Materials and Methods. The normative legal acts regulating the passive suffrage restriction due to the criminal record presence became the materials under the research. A set of methods of scientific cognition, including the dialectical and legalistic methods, as well as the methods of analysis, synthesis, induction and deduction, formed a methodological framework of the research.

Results. The paper substantiates the legal essence of the human and civil rights and freedoms restriction through defining the limits of the person's freedom in society and in the state. In the paper the conclusion is made, that along with the great importance of the human rights and freedoms protection, there exists an urgent need to comply with the legal restriction of these rights to ensure safety of other people and society as a whole. The analysis of the normative legal acts allows us to conclude that the restrictions of passive suffrage are legally stipulated directly in the text of the Constitution of the Russian Federation (Part 3 of art. 32), as well as in the Federal Laws, as referred to in Part 3 of Article 55 of the Constitution of the Russian Federation. Moreover, with regard to the latter set of passive suffrage restrictions, the trend to expand the grounds for them is observed during the last twenty years. Thus, currently a rather wide range of citizens are forfeited the passive suffrage.

Discussion and Conclusion. A specific feature of the Russian suffrage is its constant transformation caused by the changing political situation. The suffrage is actively developing and improving with rely on studying the scientific concepts of the constitutional scholars and proposals of the practitioners in organisation of the elections. However, there are still many issues that require scientific reflection and further legislative stipulation. It is proposed to focus on the problem of restricting the passive suffrage for a citizen for the reason of him having a criminal record.

Keywords: elections, restrictions of rights and freedoms, passive suffrage, electoral qualifications, criminal record

Acknowledgement. The authors are grateful to the reviewer for critical assessment of the materials and suggestions on their improvement, which have significantly improved the quality of the article.

[2] *The Constitution of the Russian Federation*. Adopted by the nation-wide voting on 12.12.1993 with amendments approved during the all-Russian voting on 01.07.2020. URL: http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202210060013 (accessed: 08.07.2023).

For citation. Isakova YuI, Sizko IA. Restriction of Passive Suffrage for a Citizen Having a Criminal Record under the Law of the Russian Federation. *Legal Order and Legal Values.* 2023;1(4):38–45. https://doi.org/10.23947/2949-1843-2023-1-4-38-45

Введение. Существование современного государства и общества неразрывно связано с необходимостью формирования органов публичной власти. Одной из важнейших и действенных мер, направленных на демократичность процедур их формирования, является создание эффективного механизма обеспечения реализации и гарантирования основных прав и свобод личности. Соблюдению гарантированных прав Конституцией Российской Федерации уделяется особое внимание. Немаловажное значение в этом механизме имеет нормативное закрепление в текущем законодательстве и реализация в последующем объективных ограничений прав и свобод человека и гражданина. Именно с помощью ограничений могут быть воплощены в жизнь такие конституционные ценности, как основы конституционного строя, нравственность, здоровье, права и законные интересы граждан, обороноспособность страны, безопасность государства. Немаловажное значение имеют и конституционные установки, закрепленные в ст. 3 Конституции РФ и устанавливающие базовый принцип организации публичной власти в стране — народовластие. При этом одной из важнейших форм реализации данного принципа выступают свободные выборы. В продолжение этой нормы в ст. 32 Конституции РФ закрепляется право российских граждан избирать (активное избирательное право) и быть избранным (пассивное избирательное право).

Ограничения в отношении пассивного избирательного права будут означать невозможность для определенных групп граждан выдвигать свою кандидатуру на выборах. Основной тенденцией последних двадцати лет является наполнение избирательного законодательства новыми ограничениями и расширительное толкование уже существующих. Например, помимо классического ограничения по судимости, получившего свое закрепление непосредственно в тексте Конституции РФ, добавились различные уголовные цензы за отдельные виды деликтов.

Цель исследования — рассмотреть обоснованность ограничений пассивного избирательного права в связи с наличием судимости у кандидата, а также пределы данных ограничений.

Материалы и методы. Объектом исследования выступают общественные отношения, возникающие в связи с реализацией принципа всеобщности избирательного права. В исследовании анализируются ограничения данного принципа в отношении пассивного избирательного права в связи с наличием судимости у кандидата. В качестве методологической основы исследования использовались как общенаучные методы познания объективной реальности, так и специальные способы и приемы, характерные для юридических наук. Диалектический метод познания позволил полно и всесторонне исследовать теоретические проблемы ограничений прав граждан в пассивном избирательном праве. Исследованию развития правового регулирования ограничения пассивного избирательного права в связи с наличием судимости в законодательстве Российской Федерации способствовало применение историко-правового метода познания; в определенном объеме (для анализа эмпирического материала) в работе использовался ряд специальных методов: функциональный, анализа, индукции и дедукции.

Результаты исследования. Пассивное избирательное право выступает в качестве одной из первооснов другого политического права — права на участие в управлении делами государства. То есть, выдвигая свою кандидатуру на выборах в органы публичной власти, гражданин в случае его успеха на выборах трансформирует это право в возможность участия в непосредственном управлении государством. В данном случае проявляется симбиоз прямой и представительной демократии, что позволяет рассматривать пассивное избирательное право в качестве важнейшего политического права в современном демократическом правовом государстве.

Интересной представляется точка зрения У.Ф. Хасанова, который считает, что «право избираться в органы публичной власти по своей природе не является частью избирательного права, а входит в структуру иного политического права — права на доступ к публичной должности», в связи с чем предлагает вообще отказаться от применения данного термина [1, с. 15]. Не разделяя данную точку зрения, тем не менее обращаем внимание на то, что действительно сам термин не в полной мере отражает сущность реализуемого права. Ведь «пассивное» подразумевает минимальную роль субъекта, зависимость его от иных лиц. На самом же деле реализация данного права подразумевает достаточно активную позицию субъекта, связанную с реализацией комплекса определенных упорядоченных действий в рамках тех или иных стадий избирательного процесса. В целом же поддерживаем точку зрения Л.А. Нудненко о том, что «пассивное избирательное право — это право гражданина быть избранным в представительные органы публичной власти, а также на выборные должности» различных уровней реализации публичной власти в Российской Федерации [2, с. 67].

Необходимо отметить, что пассивное избирательное право не относится по своей природе к группе абсолютных прав, то есть его реализация может быть в той или иной мере ограничена или даже приостановлена. Политические права и свободы не являются абсолютными, поэтому наиболее часто подвергаются ограничениям. И здесь логика законодателя нам вполне понятна — как правило, ограничения вводятся в связи со сложной ситуаций, сопряженной с ведением войны, ликвидацией последствий чрезвычайных ситуаций, когда требуется принятие быстрых и зачастую сложных решений. Излишняя политизированность и массовость мероприятий может навредить, прежде всего, самим участникам этих массовых мероприятий, а также нарушить права и законные интересы других лиц, подвергнуть риску безопасность государства.

В отечественном и зарубежном конституционном праве применяется ряд схожих терминов, характеризующих это состояние — «ограничения», «цензы», «квалификации» и др. В целом, ограничение прав и свобод человека является чрезвычайно актуальной, необходимой и важной проблемой, что обусловливается не только большим количеством научных трудов ученых, а еще и практической компонентой необходимости сосуществования членов социума друг с другом, и установления определенных правил игры при этом — возможность и пределы ограничений конкретных прав и свобод, а также создание эффективных механизмов таких ограничений.

С точки зрения содержательного смысла термин «ограничение» означает удержание в определенных границах, обуздание, стеснение. Современные российские толковые словари уточняют, что это стеснение, ограничивающее права и возможности [3].

В юридическом же смысле в качестве основного объекта «стеснения» выступают права и свободы человека и гражданина, а осуществляется оно на основе регулятора современных общественных отношений, которыми являются правовые нормы. Базовые принципы и условия ограничений прав личности сформулированы в Конституции РФ. Именно в основном законе получили свое закрепление ценностные ориентиры в отношении защиты прав и свобод человека и гражданина, основания, цели и пределы их ограничения. Данные конституционные установки носят базовый, системообразующий характер, поскольку именно на их основе наряду с международными стандартами в данной сфере должны формулироваться в текущем законодательстве, а затем реализовываться на практике в правоприменительной деятельности все возможные варианты ограничений личности в нашей стране. Мы отдаем себе отчет в том, что создатели Конституции РФ осознавали, что основной закон страны — это программный документ, принимаемый на длительный срок, и невозможно предсказать все многообразие путей развития общественных отношений и возникновения новых внешних и внутренних угроз, в связи с чем ч. 3 ст. 55 закрепляет тезис о форме реализации ограничений. Разработчики Конституции таковой посчитали федеральный закон. В исследуемой нами проблематике таковым выступает Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12.06.2002 № 67-ФЗ[3]. Данная норма в полной мере соответствует международным стандартам в данной сфере, включая Всеобщую декларацию прав человека, в ст. 29 которой указывается возможность ограничения основных прав и свобод только на основе закона в целях удовлетворения требований морали, благосостояния и правопорядка в демократическом государстве[4]. Схожие ценности, первоначально получившие свое закрепление в Конституции 1993 года, получили свое дальнейшее развитие в поправках, внесенных в 2020 году, в современном текущем законодательстве, а также во многих решениях Конституционного Суда Российской Федерации, посвященных вопросам избирательного права.

Таким образом, Конституция РФ, достаточно подробно урегулировав в главе второй правовой статус личности, установив достаточно широкий перечень прав и свобод, предусматривает и возможность их ограничения, устанавливая условия, цели и пределы их осуществления, и предоставляет право на их реализацию Федеральному Собранию с непосредственным участием Конституционного Суда РФ.

В зависимости от отношения государства и особенностей конституционно-правового закрепления к ограничениям пассивного избирательного права можно отнести достаточно широкий перечень. Согласно ч. 3 ст. 32 Конституции РФ не имеют права быть избранными в органы публичной власти «граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда»[5].

Так, признание гражданина недееспособным как ограничение пассивного избирательного права представляется нам вполне объективным, поскольку недееспособные граждане лишены возможности

[3] *Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации*. Федеральный закон № 67-ФЗ от 12.06.2002 (ред. от 10.07.2023). URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37119 (дата обращения: 13.07.2023).

[4] *Всеобщая декларация прав человека.* Принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_120805/ (дата обращения: 09.07.2023).

[5] *Конституция Российской Федерации.* Принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020. URL: http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202210060013 (дата обращения: 08.07.2023).

осуществлять юридически значимые действия во многих областях, включая и политическую сферу. Данное ограничение, к сожалению, достаточно распространено и связано с психическими расстройствами у человека, в связи с чем он не может понимать значения своих действий или руководить ими, причем не только в политической сфере, но и в бытовой, в связи с чем ограничен в значительной степени в реализации своих прав и свобод (ст. 29 ГК РФ[6], ст. 261 ГПК РФ[7]).

Что касается ограничений на участие в выборах осужденных лиц, то основы данного ценза мы можем наблюдать еще в советской правовой системе. Конституция Российской Федерации достаточно лапидарно закрепляет особенности ограничений в отношении осужденных. Нам удалось найти только одно такое ограничение, получившее свое правовое закрепление в ч. 3 ст. 32 Конституции РФ, установившее запрет на реализацию в том числе и пассивного избирательного права в отношении лиц, содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда.

По своей сути нахождение в местах лишения свободы — это отсутствие свободы как таковой на определенный срок и вытекающее из него ограничение свободы передвижения и выбора места жительства, то есть личных прав и свобод, закрепленных в статьях Конституции РФ. Соответственно, самовольная попытка преодоления данного ограничения и реализации своих конституционных права будет трактоваться в соответствии со ст. 313 Уголовного кодекса РФ[8] как своевольное оставление места лишения свободы (побег), за что осужденному грозит увеличение срока его уже имеющихся ограничений.

Более подробно и расширенно конституционная установка об ограничении пассивного избирательно права впервые в текущем законодательстве была установлена Федеральным законом № 225-ФЗ от 05.12.2006, в п. 3.2 ст. 4 которого были внесены принципиальные и достаточно жесткие ограничения, отстранявшие от возможности участия в избирательном процессе в качестве кандидата большое число граждан России с криминальным прошлым. Прежде всего данные законодательные новеллы касались ограничений в отношении лиц, совершивших тяжкие и особо тяжкие преступления и имеющих неснятую или непогашенную судимость за них. Отдельного упоминания заслуживает новелла, впервые закрепляющая ограничения в пассивном избирательном праве в отношении лиц, совершивших преступления экстремистской направленности[9].

В продолжение усиление жесткости в отношении пассивного избирательного права лиц с криминальным прошлым было реализовано в Федеральном законе от 2 мая 2012 г. № 40-ФЗ. Данные изменения также касались тяжких и особо тяжких преступлений, но в новой законодательной формулировке исчезла зависимость ограничений от срока снятия или погашения судимости, что вывело одномоментно за рамки избирательного процесса десятки тысяч граждан[10] [4, 5]. То есть в отношении данных лиц произошло полное и бессрочное лишение избирательного права, что с нашей точки зрения противоречит принципам справедливости и соразмерности наказания. Ведь даже в уголовном праве существуют механизмы, позволяющие снимать и гасить уголовную ответственность через определенный срок в зависимости от тяжести совершенного ранее преступления. Из этого, с нашей точки зрения, следует вывод, о необходимости юридического закрепления сроков ограничения права, что и произошло после многочисленных обращений в Конституционный Суд РФ. После тщательного анализа Конституционный Суд РФ сделал вывод о несоразмерности введенных ограничений пассивного избирательного прав конституционно защищаемым целям. Основными доводами для судей стали выводы, прежде всего связанные с неконституционностью, недифферецированностью и бессрочностью введенных в 2012 году ограничений. Соответственно, Конституционный Суд РФ в своем постановлении предписал органом законодательной власти устранить данные нарушения путем внесения изменений в текущее законодательство [6–8].

Выполняя решение высшей конституционной инстанции страны, законодатель принял Федеральный закон от 21 февраля 2014 № 19-ФЗ, в котором были устранены указанные нарушения и четко прописаны сроки и критерии

---

[6] *Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая).* № 14-ФЗ от 26.01.1996 (ред. от 14.04.2023, с изм. от 16.05.2023). URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5142 (дата обращения: 11.07.2023).

[7] *Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации.* № 138-ФЗ от 14.11.2002 (ред. от 09.07.2023). URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_39570/ (дата обращения: 13.07.2023).

[8] *Уголовный кодекс Российской Федерации.* № 63-ФЗ от 13.06.1996 (ред. от 13.06.2023). URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_10699 (дата обращения: 14.07.2023).

[9] *О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации.* № 225-ФЗ от 05.12.2006. URL: https:// https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_64321 (дата обращения: 14.07.2023).

[10] *О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».* № 40-ФЗ от 02.05.2012. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_129119 (дата обращения: 14.07.2023).

дифференциации тяжких и особо тяжких преступлений[11]. Но поскольку суд в своем решении не указал конкретные сроки, оставив этот вопрос для самостоятельного решения законодателем, последний продолжил наметившуюся тенденцию на ужесточение законодательства в сфере реализации пассивного избирательного права в отношении лиц с криминальным прошлым. Так, в отношении лиц, совершивших тяжкие преступления, ограничения в пассивном избирательном праве стали действовать в течение десяти лет со дня снятия или погашения судимости, а в отношении лиц, совершивших особо тяжкие преступления, стали действовать еще более жесткие ограничения — пятнадцать лет. Помимо этого, законодатель внес изменения в статью, устанавливающую дополнительные избирательные цензы в отношении лиц, осужденных за преступления экстремистской направленности. Более того, хотя это и не является предметом нашего исследования, необходимо отметить, что такие ограничения коснулись и лиц, подвергнутых административному наказанию за подобные правонарушения.

Параллельно была внесена поправка, которая обязала всех кандидатов указывать в заявлении при выдвижении информацию о наличии судимости, пусть даже и снятой или погашенной. Также эта информация в обязательном порядке должна указываться в подписных листах.

Тенденция по ужесточению ограничений пассивного избирательного права продолжилась. Так, в 2020 году дополнительно были внесены изменения, расширяющие круг лиц, имеющих криминальное настоящее или прошлое, за счет включения в их число лиц, совершивших отдельные преступления средней тяжести. Для них был установлен пятилетний ограничительный срок. Несмотря на общую направленность на ужесточение, нельзя не отметить и более взвешенный и профессиональный подход к законодательному закреплению ограничений по сравнению с новеллами 2014 года, поскольку в данном случае законодатель определил перечень статей, с которыми связаны ограничения.

Анализ совершенствования избирательного законодательства Российской Федерации в отношении ограничений пассивного избирательного права в связи с наличием судимости позволяет сделать вывод о том, что недопустимость вхождения криминала во власть на протяжении последних десяти лет являлась для законодателя значимой и перманентной задачей. Особое внимание к кандидатам, стремящимся во власть, нацеленность на их качественный состав во многом определяло нововведения со стороны государства, представленные в данном исследовании.

Обсуждение и заключение. Характерной чертой российского избирательного права является его постоянная трансформация, связанная с изменяющимися политическими условиями. Основанное на изучении научных подходов ученых-конституционалистов и предложений практиков по организации выборов избирательное право продолжает активно развиваться и совершенствоваться. Однако до сих пор остается множество вопросов, требующих своего научного осмысления и дальнейшего законодательного закрепления. Предлагается акцентировать внимание на проблеме ограничения пассивного избирательного права гражданина в связи с наличием судимости. С нашей точки зрения, в основе криминальных ограничений пассивного избирательного права лежат конституционно значимые цели, направленные на сохранение безопасности и правопорядка, защиту прав и законных интересов граждан, на обеспечение легитимности органов публичной власти и недопущение подрыва реальной поддержки со стороны избирателей. В связи с этим ограничение пассивного избирательного права лиц с наличием судимости выступает в качестве необходимого элемента реформирования системы публичной власти в стране, а также профилактической мерой, направленной на недопущение во власть лиц с криминальным прошлым.

Список литературы

1. Хасанов У.Ф. *Реализация международных избирательных стандартов в законодательстве субъекта Российской Федерации.* Автореф. дис. канд. юрид. наук. Уфа; 2004. 27 с.

2. Нудненко Л.А. *Пассивное избирательное право в России: проблемы правовой регламентации.* Москва: Юрлитинформ; 2016. 378 с.

3. Ушаков Д.Н. *Большой толковый словарь русского языка: современная редакция*. Москва: Дом Славянской кн.; 2008. 959 с.

4. Турищева Н.Ю. Избирательная система Российской Федерации: итоги и перспективы развития. *Право и государство: теория и практика*. 2014;(3(111)):19–23.

[11] *О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации.* № 19-ФЗ от 21.02.2014. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_159348/ (дата обращения: 14.07.2023).

5. Пшеничников В.П. Судимость кандидата как фактор ограничения пассивного избирательного права кандидата и оценка его репутации избирателями. В: *Сборник материалов научно-практической конференции «Избирательное право и избирательный процесс: проблемы и перспективы».* А.Н. Глебов, О.И. Филонова (отв. ред.). Курган; 2017. С. 100–112.

6. Стародубцева И.А. Конституционные ограничения пассивного избирательного права в России и зарубежных странах. *Конституционное и муниципальное право.* 2014;(4):25–28.

7. Эриашвили Н.Д., Белоновский В.Н. К вопросу о реализации избирательных прав лицами, имеющими судимость. *Государственная служба и кадры.* 2016;(4):13–16.

8. Красинский В.В. О правовых позициях Европейского суда по правам человека и Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам ограничения избирательных прав в связи с наличием судимости. *Современное право.* 2014;(2):34–41.

References

1. Khasanov UF. *Implementation of the International Electoral Standards in the Legislation of the Subjects of the Russian Federation.* Extended Abstract of Cand. Sci. (Law) Dissertation. Ufa; 2004. 27 p. (In Russ.)

2. Nudnenko LA. *Passive Electoral Law in Russia: Problems of Legal Regulation.* Moscow: Yurlitinform Publ.; 2016. 378 p. (In Russ.)

3. Ushakov DN. *The Large Explanatory Dictionary of the Russian Language: Modern Edition*. Moscow: Dom Slavyanskoi knigi Publ., 2008. 959 p. (In Russ.)

4. Turishcheva NYu. The Electoral System of the Russian Federation: Results and Perspectives for the Development. *Law and the State: Theory and Practice*. 2014;(3(111)):19–23(In Russ.)

5. Pshenichnikov VP. The Candidate's Conviction as a Cause of Disablement of Candidate's Right to Be Elected and His Reputation Rating by Voters. In: *Proceedings of the Scientific and Practical Conference "Electoral Law and the Electoral Procedure: Problems and Perspectives.* Glebov AN, Filonova OI (eds.). Kurgan; 2017. P. 100–112. (In Russ.)

6. Starodubtseva IA. Constitutional Limitations of Passive Electoral Law in Russia and Foreign States. *Constitutional and Municipal Law*. 2014;(4):25–28. (In Russ.)

7. Eriashvili ND, Belonovskiy VN. The Question of Implementation Passive Electoral Rights by Persons with a Criminal Record. *State Service and Personnel*. 2016;(4):13–16. (In Russ.)

8. Krasinskij VV. About Legal Positions of the European Court of Human Rights and the Constitutional Court of the Russian Federation in Questions of the Restriction of the Electoral Rights with Reason of Criminal Record. *Journal The Modern Law*. 2014;(2):34–41. (In Russ.)

Поступила в редакцию 28.09.2023
Поступила после рецензирования 24.10.2023
Принята к публикации 27.10.2023

Об авторах:

Юлия Игоревна Исакова, доктор социологических наук, кандидат юридических наук, доцент, декан факультета «Юридический», заведующий кафедрой «Уголовное право и публично-правовые дисциплины» Донского государственного технического университета (344003, РФ, г. Ростов-на-Дону, пл. Гагарина, 1), ORCID, isakova.pravo@bk.ru

Игорь Александрович Сизько, кандидат юридических наук, доцент кафедры «Уголовное право и публично-правовые дисциплины» Донского государственного технического университета (344003, РФ, г. Ростов-на-Дону, пл. Гагарина, 1), ORCID, igorsnov@mail.ru

Заявленный вклад соавторов:

И.А. Сизько — формирование основной концепции, подготовка текста, формирование выводов.

Ю.И. Исакова — определение методологии исследования, анализ результатов исследования, корректировка выводов.

Конфликт интересов: авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Все авторы прочитали и одобрили окончательный вариант рукописи.

Received 28.09.2023
Revised 24.10.2023
Accepted 27.10.2023

About the Authors:

Yulia I. Isakova, Dr.Sci. (Sociology), Cand.Sci. (Law), Associate Professor, Dean of the Law Faculty, Head of the Criminal Law and Public Law Disciplines Department, Don State Technical University (1, Gagarin Sq., Rostov-on-Don, 344003, RF), ORCID, isakova.pravo@bk.ru

Igor A. Sizko, Cand.Sci. (Law),Associate Professor of the Criminal Law and Public Law Disciplines Department, Don State Technical University (1, Gagarin Sq., Rostov-on-Don, 344003, RF), ORCID**,** igorsnov@mail.ru

Claimed contributorship:

IA Sizko: formulating the main concept, text preparation, formulating the conclusions.

YuI Isakova: determining the research methodology, analysis of the research results, correcting the conclusions.

Conflict of interest statement: the authors do not have any conflict of interest.

All authors have read and approved the final manuscript.



УГОЛОВНО-ПРАВОВЫЕ НАУКИ

УДК 343.3

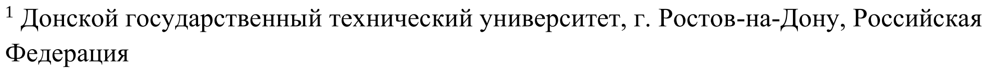
https://doi.org/10.23947/2949-1843-2023-1-4-46-57

Научная статья



Кибертерроризм как реальная угроза национальной безопасности Российской Федерации

С.И. Кузина[1, 2], **И.Г. Сагирян**[1]



[1] Донской государственный технический университет, г. Ростов-на-Дону, Российская Федерация

[2] Южно-Российский институт управления — филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, г. Ростов-на-Дону, Российская Федерация



sagiryan@yandex.ru

Аннотация

Введение. В условиях стремительно меняющихся реалий, глобальным образом влияющих на нашу жизнь, на фоне проводимой Россией специальной военной операции на Донбассе остро встали вопросы терроризма во всех его разновидностях. Такого безапелляционного вызова со стороны преступно настроенной идеологии наша страна не знала со времен холодной войны. Информационные вызовы и угрозы достигли таких размеров, что уже с начала XXI века в российском правовом поле стали говорить об информационных преступлениях, информационных войнах и информационном терроризме. В связи с этим возникает потребность во всестороннем и последовательном изучении структурной организации современных преступных террористических сообществ в киберпространстве. Это позволит установить потенциальные возможности распространения идеологической пропаганды через информационно-коммуникационную сеть Интернет, установить схему финансирования кибератак на критически важные объекты инфраструктуры государства, изучить методы и технологии осуществления преступлений террористической направленности в киберпространстве. Актуальность исследования кибертерроризма определяется широким внедрением информационных технологий в национальную экономику и деятельность органов государственного управления, уязвимостью программного оборудования перед киберугрозами, развитием международной хакерской системы, совершенствованием уровня организации современных террористических группировок. Целью исследования является формирование представления о кибертерроризме, выявление причин появления и определение специфики современных киберпреступлений террористической направленности в условиях перехода к многополярному миропорядку.

Материалы и методы. Объектом исследования является кибертерроризм и общественные отношения, возникшие вследствие установления и реализации уголовно-правовых мер противодействия кибертерроризму. В исследовании был применен диалектический метод познания как основной, общенаучные методы анализа, синтеза, специальные юридические методы — эмпирические (обобщение судебной практики, уголовно-статистический) и формально-юридический.

Результаты исследования. Проанализировано современное состояние кибертерроризма, его место в структуре преступлений террористической направленности, посягающих на национальную безопасность Российской Федерации. Рассмотрены положения нормативных документов о противодействии кибертерроризму. Даны обоснованные выводы о причинах возникновения и распространения террористических преступлений в киберпространстве.

Обсуждение и заключение. Выводы, сделанные в результате исследования, призваны дополнить и расширить научное знание о сущности кибертерроризма, причинах его возникновения и функционирования в современных геополитических реалиях, уголовно-правовом регулировании кибертерроризма, а также послужить основой для дальнейшего научного поиска в данной области права.

Ключевые слова: киберпространство, кибертерроризм, противодействие, угроза, национальная безопасность, террористические преступления

Благодарности. Авторы выражают благодарность рецензенту, чья критическая оценка материалов и предложения по их совершенствованию способствовали повышению качества статьи.

Для цитирования. Кузина С.И., Сагирян И.Г. Кибертерроризм как реальная угроза национальной безопасности Российской Федерации. *Правовой порядок и правовые ценности.* 2023;1(4):46–57. https://doi.org/10.23947/2949-1843-2023-1-4-46-57

Original article

Cyberterrorism as a Real Threat to the National Security of the Russian Federation

Svetlana I. Kuzina[1, 2], **Inga G. Sagiryan**[1]

[1] Don State Technical University, Rostov-on-Don, Russia
[2] South-Russian Institute of Management of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (SRIM RANEPA), Rostov-on-Don, Russia

✉ sagiryan@yandex.ru

Abstract

Introduction. The rapid change of the real-world situation is affecting our lives at a global scale and at the time of Russia carrying out the special military operation in Donbass the issues of terrorism of any kind are becoming acute. Since the Cold War times our country has not confronted such a hard-line challenge inspired by the unlawful ideology. The cybersecurity challenges and threats have reached such a scale that from the beginning of the 21st century the discussions about the cybercrimes, information warfare and information terrorism have started in the Russian legal field. In this regard, there arises the need for a comprehensive and consistent study of the structural organisation of the today criminal terrorist cyberspace communities. This will enable determining the disseminating potential of the ideological propaganda via Internet (the information and communication network), revealing the scheme of financing the cyber attacks on the critical infrastructural state facilities, and studying the methods and technologies of executing the terrorist offences in cyberspace. The research on cyberterrorism is relevant due to the widespread implementation of the information technologies into the national economy and the state administration authorities' activities, vulnerability of the software and hardware to cyber threats, development of the international hacker network, and the improved level of organisation of the modern terrorist communities. The aim of the research is to form understanding about cyberterrorism, identify the reasons and determine the specifics of the modern terrorism-oriented cybercrimes in the context of transition to the polycentric world order.

Materials and methods. The objects of the research are cyberterrorism and social relations arising from the establishment and enforcement of the cyberterrorism countermeasures in the frame of the criminal law. When conducting the study, the dialectical method of cognition was used as the main one, the general scientific methods of analysis and synthesis, as well as specific juridical methods, i.e. empirical (generalisation of judicial practice, criminal-statistical) and legalistic methods were applied.

Results. The current state of cyberterrorism and its place in the structure of the terrorist offences encroaching on the national security of the Russian Federation have been analysed. The provisions of the cyberterrorism countering regulatory documents have been studied. Substantiated conclusions about the reasons for the emergence and dissemination of the terrorist offences in cyberspace have been made.

Discussion and Conclusion. The conclusions drawn as a result of the research aim to supplement and expand the scientific knowledge about the essence of cyberterrorism, the reasons for its emergence and functioning in the modern geopolitical conditions, cyberterrorism legal regulation in the frame of the criminal law, as well as to serve the platform for further scientific research in this field.

Keywords: cyberspace, cyberterrorism, counteraction, threat, national security, terrorist offences

Acknowledgements. The authors express their gratitude to the reviewer, whose critical assessment of the materials and suggestions for their enhancement contributed to significant improvement of the quality of the article.

For citation. Kuzina SI, Sagiryan IG. Cyberterrorism as a Real Threat to the National Security of the Russian Federation. *Legal Order and Legal Values.* 2023;1(4): 46–57. https://doi.org/10.23947/2949-1843-2023-1-4-46-57

Введение. В своем выступлении на полях XV саммита БРИКС, который проходил в Йоханесбурге (ЮАР) с 22 по 24 августа 2023 г., Президент Российской Федерации В.В. Путин говорил о роли БРИКС в формировании многополярного миропорядка, о переходе к торговле в национальной валюте и межбанковской кооперации, о причинах конфликта на Украине. В числе прочих Президент РФ обозначил глобальные проблемы, которые будут обсуждаться на следующем саммите, который запланирован на октябрь 2024 г. и будет проводиться в Казани. Саммит пройдет под девизом «Укрепление многосторонности для справедливого глобального развития и безопасности». Из этого следует, что вопросы всеобщей безопасности станут краеугольным камнем международной дискуссии. В.В. Путин заявил, что Россия, в частности, будет «уделять первостепенное внимание таким остро стоящим задачам, как борьба с терроризмом и распространением террористической идеологии»[1].

Актуальность вопросов безопасности очевидна особенно на фоне последствий процессов глобализации и стремительного развития информационно-коммуникационных технологий. К числу животрепещущих вопросов мировой безопасности с полным основанием следует отнести те изменения в социально-информационной сфере, которые связаны с проявлением, распространением и ущербным воздействием деструктивных идеологий, к которым, безусловно, относится терроризм. XXI век проходит под знаком глобальной информатизации. Отрицать тот факт, что инструменты влияния на общественное сознание вышли из материального мира и перешли в информационный, невозможно. Киберпространство стало той реальностью, с которой теперь нужно считаться, изучать и искать пути рационального взаимодействия.

Эпоха тотальной информатизации, в которую мы вступили окончательно и бесповоротно, выдвинула на передний край и сопутствующие ей угрозы. Терроризм как один из видов такой угрозы постепенно перешел в киберпространство и надолго там обосновался. «Терроризм сегодня обличен в современные, технологически продвинутые формы и вовлекает адептов в свои ряды с помощью сетевых технологий, активно использующих Интернет и все его возможности» [1, с. 50]. Международные террористические организации, чья деятельность запрещена на территории Российской Федерации (Хезболла, Хамас, ИГИЛ, Исламский Джихад – Джамаат Моджахедов и многие другие), опутали своими информационными сетями весь мир. Подготовка террористических актов, провокации, вербовка новых последователей, массовое запугивание мирного населения — вот те направления деятельности террористов, в которых активно используются новейшие информационные технологии. Интернет превратился в киберпространство, где ведутся нешуточные информационные войны.

Статистика показывает, что уровень террористической преступности неуклонно растет. В 2022 году зарегистрировано 2233 преступления террористического характера, о чем говорят аналитические материалы Генеральной прокуратуры РФ. Прирост по сравнению с 2021 годом составил 4,5 %[2].

Являясь правовым государством, Российская Федерация в качестве приоритетной ставит перед собой задачу защиты основ конституционного строя, обеспечения целостности и безопасности государства. Организация, функционирование и широкомасштабное продвижение террористической деятельности в сети Интернет нарушает права и свободы граждан по пользованию СМИ и Интернетом. В этой связи правовая система государства призвана не только определить правовые и организационные основы противодействия террористической деятельности, но и установить ответственность за осуществление такой деятельности.

Целью исследования является формирование представления о кибертерроризме, выявление причин появления и определение специфики современных киберпреступлений террористической направленности в условиях перехода к многополярному миропорядку.

Материалы и методы. Кибертерроризм и общественные отношения, возникшие вследствие установления и реализации уголовно-правовых мер противодействия кибертерроризму, остаются предметом дискуссий и интересов правоведов, социологов, IT-специалистов. В предпринятом исследовании был использован диалектический метод познания, позволивший рассмотреть анализируемые объекты и общественные отношения в динамике с учетом процесса развития и изменения, выявить логическую взаимосвязь между правовыми явлениями, а также исследовать взаимодействие права и общества, причины и последствия правовых процессов. Формально-юридический метод позволил обосновать тезис о том, что кибертерроризм представляет собой относительно новый вид преступлений террористической направленности, требующий дополнительного уголовно-правового регулирования. С помощью эмпирического метода была проанализирована и обобщена судебная практика по преступлениям террористической направленности вообще и кибертерроризму в частности.

[1] *Выступление В.В. Путина на саммите БРИКС.* URL: https://www.1tv.ru/news/2023-08-23/459795-vladimir_putin_vystupil_s_ob_emnoy_rechyu_na_sammite_briks (дата обращения: 23.08.2023).
[2] *Правовая статистика.* Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации. URL: https://genproc.gov.ru/ (дата обращения: 16.04.2023).

Методы анализа и синтеза обеспечили систематизацию аналитического материала с последующим обобщением результатов исследования.

Результаты исследования. Говоря о терроризме вообще и о кибертерроризме в частности, необходимо выяснить прежде всего, что следует понимать под киберпространством, которое является платформой для совершения актов кибертерроризма. В юридической науке с недавнего времени используется термин «террористическое киберпространство», под которым понимается «совокупность информационно-коммуникационных технологий, применяемых для вмешательства в работу ключевых объектов государства и выведения их из строя, получения или уничтожения важной недоступной для общего пользования информации» [2, с. 142]. Среди множества преступлений, совершаемых с помощью Интернета, кибертерроризм занимает, несомненно, главенствующее положение. Существующие в науке представления о кибертерроризме основаны на определении, данном В.А. Васениным. Кибертерроризм — это «совокупность противоправных действий, связанных с покушением на жизнь людей, угрозами расправ, деструктивными действиями в отношении материальных объектов, искажением объективной информации или рядом других действий, способствующих нагнетанию страха и напряженности в обществе, с целью получения преимущества при решении политических, экономических или социальных задач» [3, с. 67].

В качестве объединяющего критерия существующих в науке точек зрения на природу и сущность кибертерроризма можно указать на то, что кибертерроризм представляет собой одну из форм терроризма как такового, отличительной особенностью которого является пространство (сфера) его действия и распространения, другими словами — информационное пространство. Средствами или инструментами воздействия на государственные органы, органы местного самоуправления, иные организации и, самое главное, на сознание представителей социума становятся информация, информационные технологии и информационные ресурсы, разновидность которых с каждым годом изменяется и усложняется.

К отличительным признакам кибертерроризма следует отнести:

– радикальность действий в достижении каких-либо целей, реализации планов, продвижении своих интересов;

– асоциальность, выражающаяся в нарушении исторически сложившихся норм поведения в цивилизованном социальном обществе;

– аморальность, связанная с неприятием признанных в обществе моральных ценностей, принципов, качеств;

– противоправность преступных деяний, подрывающая существующий баланс социальных и личных интересов людей.

Пропаганда идеологии терроризма, вербовка новых приверженцев, разного рода манипуляции с общественным сознанием в виде призывов к осуществлению противоправной деятельности получили широкое распространение в киберпространстве, что способствует быстрому распространению пагубных идей в информационно-коммуникационной среде. Информационный терроризм безапелляционно захватывает целые области киберпространства, расширяя границы своего влияния. Проникновение в глубинную суть этого явления создает предпосылки для более глубокого осмысления современного терроризма и его потенциальных возможностей в плане деструктивного воздействия на государственные институты и основы информационной безопасности. «Документы стратегического планирования в сфере обеспечения национальной безопасности РФ указывают на то, что в настоящее время именно с помощью пропаганды осуществляется идеологическое и психологическое воздействие на граждан, ведется насаждение системы идей и ценностей, чуждой российскому народу и разрушительной для российского общества» [4, с. 29].

Виртуальное пространство Интернета до такой степени прочно вошло в жизнь простых людей, что представить современную жизнедеятельность без него невозможно. Этим обстоятельством мгновенно воспользовалась целая армия деструктивно настроенного элемента для достижения своих преступных целей. «По своему функциональному назначению киберпространство, в том числе информационно-телекоммуникационная сеть Интернет, сегодня по многим параметрам является наиболее привлекательным средством для экстремистско-террористической деятельности» [5, с. 100]. По подсчетам Национального антитеррористического комитета Российской Федерации, в настоящее время в мире действует более 5 тыс. интернет-сайтов, активно используемых террористами. Число порталов, обслуживающих террористов и их сторонников, постоянно растет. Этот процесс систематизирован до такой степени, что проконтролировать деятельность уже известных кибертеррористических группировок, а тем более запеленговать возникновение новых объединений представляет собой архисложную задачу, с которой спецслужбы и правоохранители сталкиваются ежечасно. Этот вид деструктивной деятельности в пространстве Интернета развивается очень быстро, можно сказать — стремительно.

По своей природе Интернет представляет собой идеальное поле для деятельности террористических организаций. Всемирная паутина привлекательна, так как обладает «легкой доступностью; незначительным или полным отсутствием национального контроля в форме законодательных норм ограничения или цензуры; неисчерпаемой аудиторией во всем мире; анонимностью общения; быстротой передачи информации; недорогой установкой, содержанием и техническим обслуживанием средств передачи информации; достаточно простым программным обеспечением интерактивной среды в сфере мультимедиа; применением традиционных средств массовой информации» [5, с. 101]. Метафоричное наименование Интернета всемирной паутиной вполне себя оправдывает. Для людей, у которых весьма примитивное представление о морали и нравственности, человек как личность не является ценностью. Интернет представляет собой очень удобный способ продвижения псевдоидеалов войны, насилия, устрашения, смерти. Подобно пауку, организатор террористического сообщества (группы) находится в центре ядра организации, опутанной многочисленными нейросетями, компьютерными ловушками. Добраться до него крайне сложно, поэтому террористы в киберпространстве чувствуют себя неуязвимыми, недосягаемыми и безнаказанными.

Информационный терроризм или кибертерроризм обладает целым рядом специфичных черт:

– наличие политического или идеологического мотива, служащего рычагом воздействия на политические и экономические государственные структуры;

– базой для возникновения и развития кибертерроризма является информационное пространство Интернета, в котором использование информации, ее распространение с использованием информационных технологий и ресурсов представляет собой безграничное поле деятельности;

– в качестве инструментов и средств негативного, агрессивного, деструктивного воздействия в киберпространстве выступают новейшие информационно-коммуникационные технологии.

Преступления террористической направленности — это общественно опасные, противоправные деяния, запрещенные Уголовным кодексом РФ и (или) Кодексом РФ об административных правонарушениях, которые оказывают воздействие или способствуют оказанию воздействия на принятие решения или совершение действия (бездействия) органом власти, органом местного самоуправления, международной организацией, социальной группой, юридическим или физическим лицом. «Использование информационных телекоммуникационных технологий в качестве орудия или средства преступного посягательства на любые объекты повышает эффективность преступной деятельности, придавая ей качественно новую форму, делая ее трансграничной, масштабной и труднораскрываемой» [6, с. 129].

Адепты кибертерроризма неустанно ищут нетривиальные способы вербовки в свои ряды новых приверженцев. Наравне с психологической атакой, угрозой и устрашением появилась еще одна форма — вербовка через телефонных мошенников (бич современности). Схема вербовки по своей сути довольно проста. Сначала мошенник всеми известными ему способами подбирается к финансовым средствам потенциальной жертвы, завладевает ими и затем предлагает вернуть их, но при условии выполнения определенных действий: совершение поджога, например, военкомата, отдела МВД, другого общественно значимого учреждения, диверсия на железной дороге, перенос пакета со взрывчаткой в места массового скопления людей. Безжалостность и беспринципность террористов пределов не имеет. Жертва соглашается на исполнение указанных или иных действий, осуществляет их и в случае успеха получает денежные средства. Другой вариант схемы выглядит приблизительно так же, но в качестве субъектов вербовки выступают подростки, которые хотят подработать, или пенсионеры, желающие поправить свое материальное положение. Телефонные мошенники звонят и предлагают осуществить то или иное преступное действие за вознаграждение. На территории Российской Федерации такие способы вербовки граждан используют спецслужбы Украины. Осуществление терактов в отношении органов власти или объектов важной инфраструктуры руками детей и стариков — их излюбленная тактика. Вербовка происходит в соцсетях. Украина регулярно мониторит сообщества молодежи, спящие ячейки и неонацистские организации, часто шантажирует граждан компроматом. Россиян толкают на террористические преступления, чтобы раскачать обстановку протестного движения в стране.

Материалы судебной практики за последние годы свидетельствуют о том, что террористическая деятельность осуществляется активно в виде пропаганды и навязывания идей ненависти и вражды в социальных сетях. Приоритетными формами представления информации террористического содержания в сети Интернет являются видеозаписи, графические изображения, аудиозаписи.

В том, что касается современного состояния киберпреступности в осуществлении террористической деятельности, особенно в то время, когда Россия проводит специальную военную операцию на Украине, то совершенно очевидным выглядит факт того, что использование новейших информационных технологий превратили военную операцию в так называемую войну дронов. Управление этими современными аппаратами осуществляется специалистами в области компьютерных технологий, которые находятся за сотни километров от

зоны боевых действий. При этом средством управления дронами выступают компьютер, беспрепятственный выход в киберпространство и спутниковое наведение.

Несмотря на значительное количество и рост преступлений террористической направленности, совершаемых в Интернете, на научно обоснованный факт объективного наличия кибертерроризма, в современном уголовном законодательстве России это понятие отсутствует. Законодатель устанавливает уголовную ответственность только за совершение террористического акта, предусмотренного ст. 205 УК РФ. До настоящего времени не установлен квалифицирующий признак, связанный с совершением теракта в киберпространстве. Это значит, что кибертерроризм не нашел в нашей юридической системе достаточного основания для его урегулирования.

Понятие «кибертерроризм» является производным от «компьютерного терроризма» и предусматривает использование в террористических целях компьютерных, телекоммуникационных, информационных высоких технологий с использованием сети Интернет. Самым распространенным на сегодняшний день проявлением кибертерроризма является кибератака (или кибератаки), представляющая собой мотивированный акт часто политического характера с целью создания потенциальной опасности для жизни и здоровья людей, нанесения значительного ущерба материальным объектам и инфраструктуре, наступления общественно опасных последствий и привлечения внимания к требованиям террористов.

Вопросы терроризма нашли отражение в нормативно-правовой системе, включающей в свою структуру ряд основополагающих документов международного уровня, в которых содержатся правовые подходы к противодействию терроризму. К нормативным актам, принятым международным сообществом в целях предупреждения терроризма, относятся, в первую очередь, соответствующие конвенции ООН:

– Международная конвенция о борьбе с захватом заложников;
– Международная конвенция о борьбе с бомбовым терроризмом;
– Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма;
– Шанхайская конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом;
– Конвенция Совета Европы о предупреждении терроризма и др.

Международными актами в основном закреплено, что терроризм ни при каких обстоятельствах не может быть оправдан. При этом никакие соображения не берутся в расчет, будь то философские течения, религиозные воззрения, политические устои и др. Виновные в совершении террористических преступлений, и в особенности террористических актов, будут обнаружены, преступления расследованы, а наказание неминуемо в соответствии с законодательством того или иного государства.

К другим международным актам следует отнести важный по своей значимости документ. Это декларация, содержащаяся в резолюции 51/210 Генеральной Ассамблеи ООН от 17.12.1996, указывающая на безоговорочное осуждение актов, методов, практики терроризма. В ней, в частности, говорится, что государства обязаны оказывать друг другу содействие в области международного права и тесно взаимодействовать в деле предотвращения терроризма в каких бы формах он не проявлялся. Принцип недопустимости выполнения политических требований террористов закреплен в международных документах.

Правовая основа противодействия терроризму в Российской Федерации представлена целым рядом взаимосвязанных нормативных актов, во главе которых находится Конституция РФ, которая составляет правовую основу противодействия терроризму. «Конституция РФ содержит императивное правило, согласно которому общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы» [7, с. 86]. Следующим по значимости является Федеральный закон от 06.03.2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму»[3], в котором отражены основные аспекты борьбы с терроризмом на территории Российской Федерации. Уголовный кодекс РФ[4] (далее — УК РФ) закрепил уголовно-правовое обеспечение противодействия терроризму статьями 205, 205.1, 205.2, 205.3, 205.4, 205.5, 206, 208, 211, 220, 221, 277, 278, 279, 360 и 361. Ответственность за совершение преступлений террористической направленности предусмотрена статьями: 205, 205.1, 205.2, 205.3, 205.4, 205.5, 206, 208, 211, 220, 221, 277, 278, 279, 360 и 361 УК РФ.

[3] *О противодействии терроризму*. Федеральный закон № 35-ФЗ от 06.03.2006. URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102105192 (дата обращения: 24.08.2023).
[4] *Уголовный кодекс Российской Федерации.* № 63-ФЗ от 13.06.1996. URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody&nd=102041891 (дата обращения: 24.08.2023).

Серьезным документом является Комплексный план противодействия идеологии терроризма в Российской Федерации на 2019–2023 годы[5]. В качестве приоритетных задач, на которые направлены мероприятия Комплексного плана, является совершенствование мер информационно-пропагандистского характера и защиты информационного пространства Российской Федерации от идеологии терроризма. В части совершенствования мер информационно-пропагандистского характера и защиты информационного пространства РФ от идеологии терроризма Комплексный план предлагает мониторинг сети Интернет на предмет выявления интернет-ресурсов, содержащих террористические материалы. При этом целесообразно использовать автоматизированные системы детектирования запрещенной информации, осуществлять мероприятия по блокированию распространения в сети Интернет террористических материалов. Исполнителем мероприятий назначены Роскомнадзор во взаимодействии с МВД России и ФСБ России.

В Российской Федерации принят ряд нормативных актов, регулирующих отношения, связанные с информационной безопасностью. Одним из них является Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» от 27.07.2006 г. № 149-ФЗ[6]. 30 ноября 2020 г. Парламентской Ассамблеей Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ) принята Концепция плана действий и инструментария в вопросах противодействия кибервызовам и угрозам. Базовым документом по информационной безопасности в России является «Доктрина информационной безопасности Российской Федерации»[7] (утв. Указом Президента РФ от 5 декабря 2016 г. № 646), которая представляет собой систему официальных взглядов на обеспечение национальной безопасности Российской Федерации в информационной среде. Другим важным документом стала Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы[8].

Из современных правовых документов в области кибербезопасности выделяют следующие:

– Указ Президента Российской Федерации от 15 января 2013 года № 31с «О создании государственной системы обнаружения, предупреждения и ликвидации последствий компьютерных атак на информационные ресурсы Российской Федерации»;

– Концепция государственной системы обнаружения, предупреждения и ликвидации последствий компьютерных атак на информационные ресурсы Российской Федерации, утвержденная Президентом РФ от 12 декабря 2014 г. № К 1274;

– Федеральный закон от 26 июля 2017 года № 187-ФЗ «О безопасности критической информационной инфраструктуры Российской федерации».

Фундаментальным документом, который может стать определяющим в установлении направления кибербезопасности, является «Концепция стратегии кибербезопасности Российской Федерации». В настоящее время документ существует в проекте. Полагаем, что своевременность появления этого документа не вызывает сомнения. В документе обозначена актуальность разработки Стратегии, основанная на наличии объективных угроз со стороны стремительно развивающихся информационных и коммуникационных технологий. В Стратегии даны толкования новым терминам: информационное пространство, информационная безопасность, киберпространство, кибербезопасность. Стратегия согласуется с:

– Доктриной информационной безопасности Российской Федерации, развивая отдельные ее положения;

– Федеральным законом «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»;

– Стратегией развития информационного общества в Российской Федерации;

– Основными направлениями государственной политики в области обеспечения безопасности автоматизированных систем, управления производственными и технологическими процессами критически важных объектов инфраструктуры Российской Федерации;

– Основными направлениями государственной политики в области формирования культуры информационной безопасности.

[5] *Комплексный план противодействия идеологии терроризма в Российской Федерации на 2019–2023 годы.* Утвержден Президентом РФ 28.12.2018 № Пр-2665. Официальный сайт Национального антитеррористического комитета. URL: http://nac.gov.ru/terrorizmu-net/kompleksnyy-plan-protivodeystviya-ideologii-terrorizma-v.html (дата обращения: 24.08.2023).

[6] *Об информации, информационных технологиях и о защите информации.* Федеральный закон № 149-ФЗ от 27.07.2006. URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody&nd=102108264 (дата обращения: 24.08.2023).

[7] *Доктрина информационной безопасности Российской Федерации.* Утверждена Указом Президента РФ № 646 от 05.12.2016. URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102161033 (дата обращения: 24.08.2023).

[8] *Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы.* Утверждена Указом Президента РФ № 203 от 09.05.2017. URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102431687 (дата обращения: 24.08.2023).

Кроме этого, Стратегия содержит положения, связанные с определением целей, принципов, приоритетов в обеспечении кибербезопасности.

Уровень технологической оснащенности современных террористических организаций достиг такого высокого уровня, что участники этих преступных организаций почувствовали себя властителями мира. Использование IT-технологий в деятельности террористических организаций стало делом настолько привычным, что остальные виды террористической деятельности в некотором смысле отошли на второй план. Динамика преступлений, совершаемых в сети Интернет, неуклонно растет, и прогноз таков, что терроризм сначала постепенно, а затем стремительно и окончательно обоснуется в киберпространстве. Выгоду от подобной преступной деятельности кибертеррористы уже почувствовали, и, как показывает опыт, отказываться от столь привлекательных методов устрашения общества и посягательства на безопасность государства они не станут. Это означает, что законопослушным гражданам и государству в целом брошен вызов, на который необходимо ответить на таком же высоком информационно-технологическом уровне. Пока в этой неустанной борьбе закон и порядок проигрывают. Однако в соответствии с моральными принципами, принятыми в обществе, в этой борьбе одержит победу тот, кто приложит для этого максимум усилий. С точки зрения морали, общественная безопасность и общественный порядок — это непререкаемые ценности.

Как уже было сказано выше, кибертерроризм по своей внутренней сути мало чем отличается от терроризма в традиционном понимании. Разница заключается в том, что проявления кибертерроризма имеют место в информационно-коммуникационной среде, которую другими словами можно назвать виртуальная сфера, киберпространство, Интернет. По структуре кибертерроризм представляет собой атаки и угрозы совершения таких атак на компьютерные системы, информационные сети и их внутреннее содержание. Методы, которыми пользуются кибертеррористы, не отличаются особым разнообразием. Это приемы запугивания, устрашение и принуждение органов государственной власти к выполнению нужных для террористов действий, что составляет суть террористической угрозы. Это виртуальные блокады, атаки на сервисы пользователей и их электронные почты, взломы компьютеров и целых компьютерных систем, заражение их вирусами и др. Цели, которые преследуют кибертеррористы, касаются в основном политических и экономических структур. Конечная цель любой террористической атаки, где бы она ни проводилась, — это насаждение гнетущего страха иногда с необратимыми последствиями.

С точки зрения криминологической науки, необходимо разобраться в причинах возникновения кибертерроризма, особенностях его жизнестойкости и условиях существования. В этом смысле нам импонирует точка зрения профессора А.В. Серебренниковой, которая на основе системного анализа проблемы выявила причины кибертерроризма и киберпреступности. К первой причине относится «фактически неограниченная возможность их финансирования со стороны лиц, имеющих политический, корыстный или иной интерес в достижении целей данных преступлений» [8, с. 49]. До недавнего прошлого правоохранительные органы довольно успешно справлялись с такого рода преступлениями. Однако со стремительным развитием информационных технологий одних только знаний в области криминологии и криминалистики оказалось недостаточно. Сейчас правоохранителям не удается достаточно быстро отследить финансовые потоки, а тем более пресечь их. Цель финансирования кибертерроризма в основном сводится к решению определенных политических задач. Источники финансирования, как правило, различны. Это могут быть как частные лица, так и транснациональные корпорации, орудующие на территории других государств. Мотивы финансирования имеют идеологическую основу. Важно заметить, что финансирование кибертерроризма способствует сокрытию элементов теневой экономики, т. е. прикрывает преступную деятельность отдельных субъектов. В любом случае в результате такой деятельности наблюдается подрыв экономики в виде изменения финансового микроклимата государства. Кибертеррористы отдают себе отчет в том, что экономика развитых государств сейчас полностью зависит от информационно-телекоммуникационных сетей, поэтому основную кибератаку направляют именно на информационный сектор экономики. Тем не менее основными мотивами преступников, занимающихся кибертерроризмом, остаются политические и финансовые мотивы.

Ко второй причине распространения кибертерроризма А.В. Серебренникова относит экономическую. Причина состоит «в дешевизне по сравнению с «традиционными» террористическими методами» [8, с. 49]. Оружие, взрывчатка, спецоборудование, обмундирование — все это стоит очень дорого. Кибертеррористу это не нужно, этими материалами он не пользуется. Ему достаточно получить доступ к персональному компьютеру с выходом в Интернет и запустить хакерскую атаку или вредоносный вирус, чтобы нанести значительный ущерб информационно-телекоммуникационной системе государственного органа, банковской структуры и др. В

наличии опасных программ в арсенале кибертеррориста сомневаться не приходится. Они имеются в количестве, достаточном для причинения вреда.

Третьей причиной распространения кибертерроризма А.В. Серебренникова считает его анонимность. «Как правило, лица, осуществляющие кибертеррористическую деятельность, используют псевдонимы или используют гостевой доступ к ресурсам, в которых предполагают распространение информации или вредоносных программ» [8, с. 49]. Анонимность позволяет скрыться в виртуальном пространстве так, что найти злоумышленника практически невозможно. Впрочем, анонимность всегда была визитной карточкой Интернета. Этой особенностью киберпространство и привлекает потенциальных преступников, среди которых кибертеррористы занимают ведущие позиции. В отличие от реальной действительности, где идентифицировать субъекта преступления можно по документам, видеокамерам постоянного слежения, на приграничных контрольно-пропускных пунктах и таким образом пресечь его преступные намерения или задержать, то в киберпространстве сделать это практически невозможно. Анонимность сети создает дополнительные и очень серьезные барьеры при обнаружении и задержании преступника. В случаях, когда все же удается задержать киберпреступника, то доказать, что это именно то лицо, которое находится в розыске, тоже бывает крайне сложно. Лицо однозначно будет отрицать свою причастность к совершению террористических преступлений.

Четвертая причина, по мнению А.В. Серебренниковой, заключается «в многообразии целей, которые возможно достигнуть методами кибертерроризма. <…> Разнообразие и сложность потенциальных целей кибертеррористов гарантирует возможность нахождения слабых мест и уязвимостей» [8, с. 49]. С этим утверждением нельзя не согласиться, потому что целями кибертеррористов могут стать органы государственной власти, военные объекты, банковские системы, инфраструктурные объекты, имеющие стратегическое значение. Удар по таким объектам будет ощутим настолько, насколько это сравнимо с объявлением войны.

Пятая причина распространения кибертерроризма, по мнению А.В. Серебренниковой, «состоит в широком охвате практически неограниченной публики». Глубинная суть последней причины кроется в потенциальных возможностях современных информационно-телекоммуникационных систем. С их помощью можно распространить идеологию терроризма в короткие сроки среди огромного количества людей. Пока правоохранительные органы и спецслужбы разберутся в сущности той или иной кибератаки, преступная цель кибертеррористов будет достигнута.

Прогнозы на будущее неутешительны. Эксперты выделяют высокую вероятность использования мутирующих вирусов. Опасность заключается в том, что эти вирусы постоянно меняются и не обнаруживаются традиционным инструментарием. Ожидаются мощные кибератаки на государственные сети. Вызывает обеспокоенность введение в эксплуатацию сетей пятого поколения (5G). Среди основных проблем 5G — слабая защищенность компьютеров. Увеличится количество атак на облачные сервисы хранения данных, мессенджеры, социальные сети, и наконец, повсеместное распространение медицинских устройств, работающих с беспроводными сетями[9].

В последнее время участились случаи кибератак на портал Госуслуги. Злоумышленники подделали эмблему портала, звонят по WhatsApp гражданам и сообщают о том, что их аккаунт на Госуслугах взломан, поэтому необходимо в срочном порядке принять меры по устранению неполадок. Уверенный голос скороговоркой дает указания клиенту о выполнении соответствующих действий: сообщить номер СНИЛС, сообщить код, который пришел в виде СМС-сообщения на телефон клиента. Маневренность и быстрота реакции злоумышленника не позволяет клиенту прийти в себя и начать логически рассуждать. Вся работа с клиентом сопровождается звуком работающей клавиатуры и фоновыми голосами мнимых работников портала Госуслуг. Следующим шагом злоумышленник передает клиента некоему менеджеру, который продолжает работу по «зомбированию» клиента. В результате гражданин как по мановению волшебной палочки передает неизвестному лицу персональные данные и только после этого приходит в себя. Есть все основания относить подобный вид мошенничества к кибертерроризму, потому что в конце такой обработки человек испытывает страх за то, что его персональные данные окажутся у преступника и будут использованы в чьих-то корыстных целях.

Несмотря на всестороннее противостояние государственных структур, органов местного самоуправления и правоохранительных органов этому виду преступлений, кибертерроризм, к несчастью, захватывает новые территории в виртуальном пространстве, изобретая новые инструменты для посягательства на информационную

[9] *О проекте Концепции плана действий и инструментария в вопросах противодействия кибервызовам и угрозам.* Постановление Парламентской Ассамблеи Организации Договора о коллективной безопасности № 13-5.4 от 30.11.2020. URL: https://paodkb.org/documents/kontseptsiya-plana-deystviy-i-instrumentariya-v-voprosah (дата обращения: 26.08.2023).

безопасность государства. Л.А. Бураева справедливо утверждает, что «среди всех разновидностей киберпреступлений, спектр которых стремительно увеличивается год от года, выделяют 2 основных вида кибертерроризма: первый вид, это кибертерроризм в так называемом «чистом виде», когда террористические действия совершаются с помощью компьютеров и компьютерных сетей, второй вид — это использование глобального информационного пространства в организационно-коммуникационных целях террористических групп» [9, с. 35].

Итак, всесторонний анализ причин и условий деятельности кибертеррористов позволит спрогнозировать процесс идентификации и пеленгации террористических компьютерных точек, из которых исходит кибератака. Однако такой прогноз возможен только при сплоченной и консолидированной работе разных стран. К сожалению, Россия в настоящее время оказалась в изоляции от ряда недружественных государств, не скрывающих своего желания уничтожить политическую и экономическую системы нашей страны. Поэтому основной упор на вопросы противодействия кибертерроризму необходимо делать на страны с дружественной нам политикой: Китай, Индия, Бразилия, ЮАР и др. Между тем основные причины возникновения киберугроз исходят, во-первых, из галопирующего развития информационных технологий и их внедрении в жизнь обычных людей. Во-вторых, из необратимых процессов всеобщей информатизации в мире. В-третьих, из нынешней геополитической обстановки, возникшей на международной арене между Россией и так называемым коллективным западом во главе с США.

Обсуждение и заключение. В современном российском правовом поле создано достаточное количество нормативных правовых актов, регламентирующих вопросы кибербезопасности. Однако универсального документа, который содержал бы в себе понятия, определения, цели, принципы, угрозы, меры предупреждения в области кибертерроризма, не существует. Определенные ставки делаются на концепцию существующей в проекте стратегии кибербезопасности Российской Федерации. «Проектная концепция позволила выявить государственные интересы, границы необходимой защиты и своего (государственного) присутствия в информационном пространстве» [10, с. 72]. Как будут реализованы положения концепции в будущем, покажет ее практическое применение.

С очевидностью существования кибертерроризма приходится считаться. В группу риска попало информационное пространство, через которое угроза совершения террористического акта нависла над объектами жизненно важной инфраструктуры целых государств. В данном случае важно четко осознать, что традиционные методы противодействия терроризму в киберпространстве не работают. Краеугольным камнем противостояния терроризму в Интернете должны стать консолидация мирового сообщества, борьба с самой идеологией терроризма на уровне воспитания правосознания, поиск новых информационных технологий, их скорейшее внедрение в систему поиска, обнаружения и уничтожения кибертеррористических ячеек.

Список литературы

1. Коровин В.М. Организация деятельности в сети Интернет по противодействию идеологии терроризма. *Гуманитарий Юга России*. 2019;8(6(40)):49–69. http://doi.org/10.23683/2227-8656.2019.6.2

2. Шондиров Р.Х. Киберпространство: новая платформа для терроризма. *Право и управление*. 2023;(2):141–145.

3. Васенин В.А. Информационная безопасность и компьютерный терроризм. В: *Сборник статей «Научные и методологические проблемы информационной безопасности»*. Москва; 2004. С. 67–83.

4. Алексеева М.В, Подройкина И.А. Правовой аспект формирования безопасной информационной среды, способствующей распространению традиционных российских духовно-нравственных ценностей. *Правовой порядок и правовые ценности*. 2023;1(2):24–33.

5. Лапунова Ю.А., Голяндин Н.П. Распространение идеологии экстремизма и терроризма в киберпространстве: проблемы и пути их решения. *Труды Академии управления МВД России*. 2017;3(43):100–104.

6. Витвицкая С.С., Витвицкий А.А., Исакова Ю.И. Киберпреступления: понятие, классификация, международное противодействие. *Правовой порядок и правовые ценности*. 2023;1(1):126–136.

7. Манукян А.Р. Конституционно-правовые основы противодействия терроризму. *Социально-политические науки*. 2018;(1):86–88.

8. Серебренникова А.В. Кибертерроризм: причины и условия. *Colloquium-Journal*. 2021;(17):47–49.

9. Бураева Л.А. Кибертерроризм как новая и наиболее опасная форма терроризма. *Пробелы в российском законодательстве*. 2017;(3):35–37.

10. Никипорец-Такигава Г.Ю., Бучнев Е.В. Методологические проблемы формирования концепции национальной кибербезопасности Российской Федерации. *Гуманитарные науки. Вестник Финансового университета*. 2022;12(1):70–74.

References

1. Korovin VM. Organization of Activities on the Internet to Countering the Ideology of Terrorism. *Humanities of the South of Russia*. 2019;8(6(40)):49–69. http://doi.org/10.23683/2227-8656.2019.6.2

2. Shondirov RKh. Cyberspace: a New Platform for Terrorism. *Law and Management*. 2023;(2):141–145.

3. Vasenin VA. Information Security and Computer Terrorism. In: *Collected Papers "Scientific and Methodological Problems of Information Security"*. Moscow; 2004. P. 67–83.

4. Alekseeva MV. Podroykina IA. Legal Aspect of Forming the Secure Informational Environment Fostering Dissemination of the Traditional Russian Spiritual and Moral Values. *Legal Order and Legal Values*. 2023;1(2):24–33.

5. Lapunova YuA, Goliandin NP. How to Solve Problems in Checking the Spread of Extremist and Terrorist Ideologies in Cyberspace. *Proceedings of the Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia*.2017;3(43):100–104.

6. Vitvitskaya SS, Vitvitsky AA, Isakova YuI. Cybercrimes: Concept, Classification, International Countering. *Legal Order and Legal Values*. 2023;1(1):126–136.

7. Manykian AR. Constitutional and Legal Bases of Counteraction to Terrorism. *Sociopolitical Sciences*. 2018;(1):86–88.

8. Serebrennikova AV. Cyber Terrorism: Causes and Conditions. *Colloquium-Journal*. 2021;(17):47–49.

9. Burayeva LA. Cyberterrorism as a New and Most Dangerous Form of Terrorism. *Gaps in Russian Legislation*. 2017;(3):35–37.

10. Nikiporets-Takigawa GYu, Buchnev EV. Methodological Problems Concerning Concept's Formation of the National Cybersecurity in the Russian Federation. *Humanities and Social Sciences. Bulletin of the Financial University*. 2022;12(1):70–74.

Поступила в редакцию 14.11.2023
Поступила после рецензирования 14.12.2023
Принята к публикации 15.12.2023

Об авторах:

Светлана Ивановна Кузина, доктор политических наук, профессор, профессор кафедры «Уголовное право и публично-правовые дисциплины» Донского государственного технического университета (344003, РФ, г. Ростов-на-Дону, пл. Гагарина, 1), профессор кафедры политологии и этнополитики Южно-Российского института управления — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (344002, РФ, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70), SCOPUS, ORCID, svivk@yandex.ru

Инга Григорьевна Сагирян, кандидат филологических наук, доцент, доцент кафедры «Уголовное право и публично-правовые дисциплины» Донского государственного технического университета (344003, РФ, г. Ростов-на-Дону, пл. Гагарина, 1), SCOPUS, ORCID, sagiryan@yandex.ru

Заявленный вклад авторов:

И.Г. Сагирян — формирование основной концепции, методология исследования, постановка задач исследования, подготовка текста, формирование выводов.

С.В. Кузина — обзор и анализ научных источников, доработка текста, корректировка выводов.

Конфликт интересов: авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Все авторы прочитали и одобрили окончательный вариант рукописи.

Received 14.11.2023
Revised 14.12.2023
Accepted 15.12.2023

About the Authors:

Svetlana I. Kuzina, Dr.Sci. (Political Sciences), Professor, Professor of the Criminal Law and Public Law Disciplines Department, Don State Technical University (1, Gagarin Sq., Rostov-on-Don, 344003, RF), Professor of the Political Science and Ethnopolitics Department, South-Russian Institute of Management of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (70, Pushkinskaya St., Rostov-on-Don, 344002, RF), SCOPUS, ORCID, svivk@yandex.ru

Inga G. Sagiryan, Cand.Sci. (Philology), Associate Professor, Associate Professor of the Criminal Law and Public Law Disciplines Department, Don State Technical University (1, Gagarin Sq., Rostov-on-Don, 344003, RF), SCOPUS, ORCID, sagiryan@yandex.ru

Claimed contributorship:

IG Sagiryan: formulating the main concept, research methodology, setting research objectives, preparing the text, formulating the conclusions.

SI Kuzina: review and analysis of scientific sources, refining the text, correcting the conclusions.

Conflict of interest statement: the authors do not have any conflict of interest.

All authors have read and approved the final manuscript.



УГОЛОВНО-ПРАВОВЫЕ НАУКИ

УДК 343.3/7

https://doi.org/10.23947/2949-1843-2023-1-4-58-64

Научная статья



Проблемы и перспективы административной преюдиции в российском уголовном законе

Е.В. Безручко[1] , **Е.В. Миллеров[2]** , **А.А. Подопригора[2]** ✉

[1] Ростовский филиал Санкт-Петербургской академии Следственного комитета Российской Федерации, г. Ростов-на-Дону, Российская Федерация
[2] Донской государственный технический университет, г. Ростов-на-Дону, Российская Федерация

✉ a2299966@yandex.ru

Аннотация

Введение. Появление, а затем и увеличение составов преступлений с административной преюдицией в действующем Уголовном кодексе Российской Федерации (далее — Кодекс, УК РФ) в текущем десятилетии свидетельствует о результативности применения законодателями такой конструкции норм Особенной части Кодекса, а также об эффективности данного инструмента реализации уголовной политики нашего государства. С каждым годом количество таких составов в Кодексе только растет, что говорит о правильности курса, взятого законодателями уже более десяти лет назад на введение этих составов в Кодекс. Цель исследования — выявить особенности и проблемы законодательной конструкции в российском уголовном законе составов преступлений с административной преюдицией и предложить пути оптимизации составов именно таких преступлений.

Материалы и методы. Методологической основой исследования являются нормы отечественного уголовного права как в историческом, так и в современном аспекте, предусматривающие составы преступлений с административной преюдицией, уголовные законы стран ближнего зарубежья, а также научные труды исследователей данной тематики. Методический инструментарий данной публикации составили общенаучные, а также некоторые специальные научные методы, в частности, диалектический, метод системного анализа, формально-юридический, сравнительно-правовой и другие.

Результаты исследования. Проанализированы исторические и современные аспекты применения административной преюдиции в конструкциях составов преступлений, особенности конструкции составов преступлений с административной преюдицией и различных ее вариантов, примененных законодателями в действующем уголовном законе РФ. Приведены законотворческие примеры использования административной преюдиции в некоторых уголовных кодексах стран СНГ. Высказана собственная позиция относительно наличия в Уголовном кодексе Российской Федерации составов преступлений с административной преюдицией. Сделаны авторские выводы и предложения по оптимизации и расширению таких норм в действующем уголовном законе РФ. Поддержана тенденция на дальнейшее увеличение количества составов с административной преюдицией в действующем УК РФ.

Обсуждение и заключение. Проведенное исследование представляется значимым для российской юридической науки, поскольку представлена авторская классификация преюдиций, выражающаяся в наличии «классической» (простой) и «двойной» (сложной) административной преюдиции в таких составах преступлений. Предложенные авторами изменения в целый ряд норм Особенной части Кодекса, в частности, в ст. 180, ст. 213, ст. 330 УК РФ, путем включения в них административной преюдиции, как обязательного признака объективной стороны этих составов, рекомендуется использовать для дальнейшего исследования составов преступлений с административной преюдицией.

Ключевые слова: преступление, уголовный закон, административная преюдиция, состав преступления

Благодарности: авторы выражают благодарность рецензенту, чья критическая оценка материалов и предложения по их совершенствованию способствовали значительному повышению качества статьи.

Для цитирования: Безручко Е.В., Миллеров Е.В., Подопригора А.А. Проблемы и перспективы административной преюдиции в российском уголовном законе. *Правовой порядок и правовые ценности.* 2023;1(4):58–64. https://doi.org/10.23947/2949-1843-2023-1-4-58-64

Original article

Problems and Prospects of Administrative Prejudice in the Criminal Law of Russia

Evgeny V. Bezruchko[1], **Evgeny V. Millerov**[2], **Aleksey A. Podoprigora**[2] ✉

[1] Rostov Branch of the St. Petersburg Academy of the Investigative Committee of the Russian Federation, Rostov-on-Don, Russian Federation

[2] Don State Technical University, Rostov-on-Don, Russian Federation

✉ a2299966@yandex.ru

Abstract

Introduction. The emergence and then increase during the current decade of the number of corpus delicti with administrative prejudice in the acting Criminal Code of the Russian Federation (hereinafter referred to as the Code, the Criminal Code of the Russian Federation) proves the good result achieved by the legislators in implementation of this legal construct of the Special part of the Code, as well as the efficiency of this tool in fulfilling the current policy of our state referring to the criminal law. Every year a number of such kind of corpus delicti in the Code is only increasing, which indicates the correctness of the policy taken by the legislators more than ten years ago on integrating it into the Code. The aim of the study is to identify the features and problems in the legislative design of the corpus delicti with the administrative prejudice in the Russian criminal law and to propose ways to optimize the corpus delicti of particularly this kind of offences.

Materials and Methods. The methodological basis of the research are the provisions of the national criminal law, for which the corpus delicti with administrative prejudice are foreseen, studied both in historical and present day aspects, criminal laws of the near-abroad countries, as well as the scientific works of the researchers studying this topic. The following methodological tools have been used during the research: the general scientific, as well as some specific scientific methods, i.e., dialectical, system analysis, legalistic, comparative legal and other methods.

Results. The historical and present day aspects of the administrative prejudice application in design of corpus delicti, the features of design of the corpus delicti with administrative prejudice and various variants of prejudice integrated by the legislators in the acting criminal law of the Russian Federation have been analysed. The legislative examples of the administrative prejudice application in some of the Criminal Codes of the CIS countries have been provided. The authors' own standpoint regarding the presence of the corpus delicti with administrative prejudice in the Criminal Code of the Russian Federation has been expressed. The authors' conclusions and suggestions on optimisation and expansion of such norms in the acting criminal law of the Russian Federation have been made. The tendency for the further increase of the number of corpus delicti with administrative prejudice in the acting Criminal Code of the Russian Federation has been supported.

Discussion and Conclusion. The conducted research is considered important for the Russian juridical science due to the classification of the prejudices presented by the authors, which implies the availability of "classical" (simple) and "double" (complex) administrative prejudice in the corpus delicti. The amendments proposed by the authors to a number of provisions of the Special part of the Code, in particular, to Articles 180, 213, 330 of the Criminal Code of the Russian Federation about including the administrative prejudice, as a mandatory feature of the objective side of the above corpus delicti, are recommended to be used in further research of the corpus delicti with administrative prejudice.

Keywords: offence, criminal law, administrative prejudice, corpus delicti

Acknowledgements: the authors express their gratitude to the reviewer, whose critical assessment of the materials and suggestions for their improvement contributed to the significant enhancement of the quality of the article.

For citation: Bezruchko EV, Millerov EV, Podoprigora AA. Problems and Prospects of Administrative Prejudice in the Criminal Law of Russia. *Legal Order and Legal Values.* 2023;1(4):58–64. https://doi.org/10.23947/2949-1843-2023-1-4-58-64

Введение. Не секрет, что нормы Особенной части Уголовного кодекса РФ[1] (далее — УК РФ) сегодня богаты различными вариантами их законодательной конструкции. Одной из них являются составы преступлений с наличием так называемой административной преюдиции. Характерной чертой этих норм является то, что состав преступления будет иметь место только в том случае, если лицо, наказанное в административном порядке в течение времени, указанном в уголовно-правовой норме, вновь совершает аналогичное деяние, что автоматически влечет не административную ответственность по прежней норме Кодекса РФ об административных правонарушениях[2] (далее — КоАП РФ), а предусмотренное УК РФ преступление. Справедливости ради нельзя не отметить, что сегодня к определению административной преюдиции имеются различные подходы, о чем более подробно мы ранее говорили [1].

Увеличение в последние годы в УК РФ составов преступлений с административной преюдицией, на наш взгляд, стало одним из направлений современной российской уголовной политики. Как справедливо отметил в одном из своих научных трудов А.И. Бастрыкин относительно сущности и значения уголовной политики, «…выступая в качестве одного из средств создания комфортных условий для достойной жизни граждан России, уголовная политика призвана ограждать их от преступных посягательств, защищать принадлежащую им собственность, их права и свободы» [2, с. 8].

Цель исследования — выявить особенности и проблемы законодательной конструкции в российском уголовном законе составов преступлений с административной преюдицией и предложить пути оптимизации составов именно таких преступлений.

Материалы и методы. Методологической основой исследования являются нормы отечественного уголовного права как в историческом, так и современном аспекте, предусматривающие составы преступлений с административной преюдицией, уголовные законы стран ближнего зарубежья, а также научные труды различных авторов по данной тематике. Для исследования вопросов в рамках данной публикации использовались общенаучные, а также некоторые специальные научные методы, в частности, диалектический, метод системного анализа, формально-юридический, сравнительно-правовой и другие.

Результаты исследования. В первоначальной редакции действующий УК РФ составов с административной преюдицией не предусматривал. С 2009 г. законодателями в УК РФ стали включаться составы с административной преюдицией либо изменяться диспозиции норм Особенной части с включением в них таковой. Толчком к этому послужило Послание Президента РФ Д.А. Медведева Федеральному Собранию, в котором он призвал «…в уголовном законе следует шире использовать так называемую административную преюдицию, то есть привлекать к уголовной ответственности только в случае неоднократного совершения административного правонарушения»[3].

Такие изменения и дополнения в нормы Особенной части УК РФ вносятся практически ежегодно, постепенно пополняя и пополняя количество таких уголовно-правовых норм. На сегодняшний день в УК РФ количество составов преступлений, обязательным конструктивным признаком объективной стороны которых является административная преюдиция, дошло до тридцати.

Несмотря на то, что в первоначальной редакции ныне действующего УК РФ, как мы уже сказали выше, не было норм с административной преюдицией, такие нормы не являются полным новшеством для российского уголовного права. Так, в небольшом количестве имели место данные составы в УК РСФСР 1922 г. и УК РСФСР 1926 г. В наибольшем количестве нормы с административной преюдицией нашли свое применение в составах УК РСФСР 1960 г. Как отмечается в некоторых научных трудах, посвященных историческому аспекту интересующего нас вопроса, если изначально в Кодексе 1960 г. было всего лишь шесть таких норм, то впоследствии их количество дошло до тридцати пяти [3].

Надо сказать, что у уголовно-правовых норм с административной преюдицией даже сегодня есть как сторонники, так и противники. Причем, в числе ученых, не разделяющих позицию законодателей относительно включения и дальнейшего увеличения в УК РФ этих специфических норм, есть и такой известный специалист в области уголовного права, как Н.А. Лопашенко. В 2011 году была опубликована статья с категоричным названием и выводами отрицательного характера по поводу норм с административной преюдицией в УК РФ [4]. В целом ряде последующих публикаций Н.А. Лопашенко продолжает настаивать на своей позиции [5–7].

---

[1] *Уголовный кодекс Российской Федерации.* Кодекс Российской Федерации № 63-ФЗ от 13.06.1996. URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody&nd=102041891 (дата обращения: 16.10.2023).

[2] *Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях*. Кодекс Российской Федерации № 195-ФЗ от 30.12.2001. URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=102435144&backlink=1&nd=102074277 (дата обращения: 16.10.2023).

[3] *Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию.* Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12.11.2009. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_93657/ (дата обращения: 16.10.2023).

Интересно отметить, что в числе противников норм УК РФ с административной преюдицией не только ученые в области уголовного права. Некоторые ученые-административисты считают, что составы преступлений УК РФ с административной преюдицией не представляют собой «серьезной общественной опасности», поэтому противодействовать им можно с помощью средств административного права [8, с. 202].

К административной преюдиции в уголовном законе действительно немало вопросов, начиная от доктринальных аспектов до отсутствия системного подхода законодателя к конструкции диспозиций норм с административной преюдицией и некоторых проблем в их правоприменении. Касаемо последнего (проблем правоприменения) некоторые авторы, например, Р.А. Сабитов, считает, что «…по делу о преступлении с административной преюдицией все-таки необходима проверка правильности квалификации административного правонарушения и законности назначения административного наказания за его совершение» [9, с. 88]. Представленное мнение, безусловно, заслуживает внимания, но требует дополнительного осмысления и проработки.

Специалисты в области уголовного права, являющиеся сторонниками наличия в УК РФ норм с административной преюдицией, приводят целый перечень положительных сторон данных норм. К числу таких ученых-правоведов в области уголовного права относятся, например, В.С. Соловьев и С.С. Киселев, которые перечисляют массу, по их мнению, положительных качеств данных составов преступлений. Не приводя мнения этих авторов в полном объеме, отметим, что они подчеркивают:

– традиционность таких составов для отечественного уголовного законодательства;

– важность таких составов для предупреждения преступного поведения, т. к. они имеют особенный «предкриминальный» характер воздействия;

– носят по своей природе гуманный характер;

– имеют цель предупредить аналогичные общественно опасные деяния [10].

Если остановиться подробнее на выраженности предупредительной функции анализируемых уголовно-правовых норм, то в данном вопросе хочется полностью поддержать некоторые выводы, сделанные А.В. Богдановым в своем диссертационном исследовании. Во-первых, административная преюдиция в нормах Особенной части УК РФ носит не исключительно уголовно-правовой, а межотраслевой характер (уголовного и административного права), что, по нашему мнению, вносит некоторые сложности при законодательной конструкции вышеуказанных уголовно-правовых норм законодателями, но эти сложности, на наш взгляд, преодолимы. Во-вторых, как справедливо подчеркивает А.В. Богданов, анализируемые уголовно-правовые нормы обладают двойным предупредительным потенциалом по сравнению с другими уголовно-правовыми нормами, ведь они предупреждают не только совершение новых преступлений, но и конкретных административных правонарушений, предусмотренных КоАП РФ [11].

Известный специалист в области уголовного права О.С. Капинус, отмечая недостатки уголовно-правовых норм с административной преюдицией, выделяет и ряд достоинств таких составов, называя их эффективным инструментом в борьбе с противоправным поведением [12].

Анализ составов преступлений, имеющих сегодня в качестве обязательного признака наличие административной преюдиции, показывает, что законодатели применили в своей нормотворческой деятельности различные приемы использования таковой в нормах Особенной части УК РФ. В одних составах в диспозиции использован термин «неоднократно» с разъяснением в примечании к статье, что под неоднократностью в данной норме следует считать совершение описанного деяния «лицом, подвергнутым административному наказанию за аналогичное деяние» (например, ст. 151.1, ст. 157 и др.). В других составах это предусмотрено прямо в самой диспозиции (например, ст. 215.3, ст. 280.1 и др.), а в-третьих указывается на то, что лицо должно быть подвергнутым административному наказанию за административное правонарушение с указанием в диспозиции конкретной статьи КоАП РФ (например, ст. 158.1, ст. 171.5 и др.).

Нельзя не отметить, что сегодня в Уголовном кодексе РФ имеется ряд составов преступлений с «двойной», если можно так сказать, административной преюдицией. Так, согласно примечанию к ст. 212.1 УК РФ под неоднократностью действий, предусмотренной в качестве обязательного признака объективной стороны в диспозиции этой нормы, следует считать «…нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования, если это лицо ранее привлекалось к административной ответственности за совершение административных правонарушений, предусмотренных ст. 20.2 КоАП РФ, более двух раз в течение ста восьмидесяти дней». Мы видим, что применение законодателями административной преюдиции в данном составе преступления отличается как по кратности совершения административно наказуемого деяния, так и по временному промежутку совершения, ведь в составах с «классической» административной преюдицией, как мы знаем, только вторичное совершение аналогичного

административно-наказуемого деяния в течение времени, когда лицо считается подвергнутым административному наказанию (согласно ст. 4.6 КоАП РФ — в течение одного года) порождает такой состав преступления. По ст. 330.1 УК РФ наступает уголовная ответственность только в том случае, когда лицо совершает предусмотренное диспозицией этой нормы деяние при условии двукратного его привлечения к административной ответственности по указанной здесь статье КоАП РФ в течение года. То же самое имеет место и в ст. 330.3 УК РФ. Применять или критиковать такой вариант административной преюдиции в нормах Особенной части УК РФ — вопрос непростой и требует дополнительной проработки. Следует отметить, что в уголовных законах некоторых стран СНГ, применяющих в конструкциях составов административную преюдицию, также встречаются подобные нормотворческие приемы использования «двойной» преюдиции (например, ст. 159 УК Туркменистана[4]).

Некоторые составы преступлений действующего УК РФ до сих пор вызывают вопросы относительно применения в них административной преюдиции, что требует, на наш взгляд, дополнительного совершенствования конструкции и законодательных инициатив по их оптимизации. Так, действия, перечисленные в диспозиции ст. 180 УК РФ, являются уголовно наказуемыми только в случае их совершения неоднократно либо если последствиями явился крупный ущерб (как альтернатива неоднократности). Сама же неоднократность понятийно для ее квалификации как в диспозиции, так и в примечании не раскрывается. Вместе с тем за аналогичное деяние (без крупного ущерба) предусмотрена административная ответственность (ст. 14.10 КоАП РФ). Почему законодатель до сих пор не внес изменения в ст. 180 УК РФ, включив туда официальную административную преюдицию вместо просто неоднократности этого деяния, остается вопросом.

Ряд других составов преступлений, на наш взгляд, уже долгое время требует внимания законодателей. Например, ст. 213 «Хулиганство» (т. к. есть ст. 20.1 КоАП РФ «Мелкое хулиганство»), ст. 330 «Самоуправство» (т. к. есть ст. 19.1 КоАП РФ «Самоуправство») и др. могут включать в свои конструкции административные преюдиции.

Обсуждение и заключение. Наличие и постоянное увеличение количества составов преступлений с административной преюдицией в действующем Уголовном кодексе РФ говорит о стойкой приверженности законодателя к таким нормам в уголовном законе, которые проявляются в постоянном их расширении в Особенной части УК РФ на протяжении уже более чем десятилетней нормотворческой практики.

Помимо уже традиционной для УК РФ, или как мы ее назвали, «классической» формы административной преюдиции, выражающейся в образовании состава преступления, после совершения аналогичного деяния составу административного правонарушения, предусмотренного КоАП РФ, в течение времени, когда такое лицо было подвергнуто административному наказанию за такое правонарушение (согласно КоАП РФ — в течение одного года), сегодня законодатели стали применять и «двойную» административную преюдицию, которая заключается минимум в двукратном привлечении лица к административной ответственности за указанное в диспозиции УК РФ административное правонарушение, предусмотренное КоАП РФ, в течение года с того момента, когда оно было подвергнуто административному наказанию за первое деяние или в течение еще более короткого срока, прописанного в уголовно-правовой норме. Такой подход законодателей, безусловно, заслуживает научного внимания с точки зрения целесообразности расширения количества составов преступлений с такой преюдицией, но требует дополнительной научно-практической проработки этого вопроса.

Констатируется факт постоянного увеличения в УК РФ составов преступлений с административной преюдицией. В рамках данного исследования сделан вывод о необходимости внесения изменений в ряд норм Особенной части Кодекса, установив в диспозициях административную преюдицию, а именно в ст. 180, ст. 213, ст. 330 УК РФ.

Список литературы

1. Безручко Е.В. Преюдициальность в свете принятия новеллы уголовного законодательства об ответственности за нарушение правил дорожного движения лицом, подвергнутым административному наказанию и лишенным права управления транспортными средствами (ст. 264.2 УК РФ). *Правда и закон.* 2022;(1(19)):10–23.

[4] *Уголовный кодекс Туркменистана.* № 222-I от 12.06.1997. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31295286&pos=94;-32#pos=94;-32 (дата обращения: 16.10.2023).

2. Бастрыкин А.И. Основные направления совершенствования российской уголовной политики в экономической сфере. *Труды Института государства и права Российской академии наук*. 2014;(3):8–21.

3. Антонов В.И., Антонов Е.В. Административная преюдиция в российском уголовном законодательстве: история и современность. *Вестник Удмуртского университета. Серия: Экономика и право*. 2020;30(6):844–850.

4. Лопашенко Н.А. Административной преюдиции в уголовном праве – нет! *Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации.* 2011;(3(23)):64–71.

5. Лопашенко Н.А. О доктринальных предпосылках создания нового уголовного закона. *Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права*. 2014;(4):5–13.

6. Лопашенко Н.А. Снижение репрессивности уголовного закона: предлагаемые меры и их оценка. *Уголовное право*. 2017;(4):84–93.

7. Лопашенко Н.А. Межотраслевая дифференциация: модель критериев, учитываемых при криминализации деяний. *Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: История и право*. 2018;8(4(29)):131–136.

8. Ольшевская А.В., Попович О.М. Административная преюдиция в уголовном праве: взгляд административиста. *Вестник Московского университета МВД России.* 2020;(4):198–203.

9. Сабитов Р.А. Административная преюдиция в уголовном праве: за и против. *Вестник Челябинского государственного университета. Серия: Право.* 2019;4(1):84–90.

10. Соловьев В.С., Киселев С.С. Административная преюдиция в уголовном законе: от критики к пониманию. *Пенитенциарная наука*. 2019;13(3(47)):366–372.

11. Богданов А.В. *Административная преюдиция в уголовном праве России.* Автореф. дис. канд. юрид. наук. Москва; 2019. 25 с.

12. Капинус О.С. Административная преюдиция в уголовном праве: проблемы теории и практики. *Журнал российского права*. 2019;(6(270)):78–86.

References

1. Bezruchko EV. Precedence in the Light of the Adoption of a Short Story of Criminal Legislation on Liability for Violation of Traffic Rules by a Person Subjected to Administrative Punishment and Deprived of the Right to Drive Vehicles (Article 264.2 of the Criminal Code of the Russian Federation). *Pravda i zakon*. 2022;(1(19)):10–23. (In Russ.)

2. Bastrykin AI. The Main Directions of Development of the Russian Criminal Policy in the Economic Sphere the Main Directions of Improving the Russian Criminal Policy in the Economic Sphere. *Proceedings of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences*. 2014;(3):8–21. (In Russ.)

3. Antonov VI, Antonov EV. Administrative Prejudice in Criminal Law of Russia: History and Modernity. *Bulletin of Udmurt University. Series Economics and Law*. 2020;30(6):844–850. (In Russ.)

4. Lopashenko NA. Say No to Administrative Prejudice in Criminal Law! *Bulletin of the University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation*. 2011;(3(23)):64–71. (In Russ.)

5. Lopashenko NA. About Doctrinal Prerequisites of a New Criminal Law Creation. *Scientific Journal of Baikal State University. Russian Journal of Criminology*. 2014;(4):5–13. (In Russ.)

6. Lopashenko NA. Decrease in Repressiveness of the Criminal Law: Proposed Measures and Their Assessment. *Ugolovnoe pravo [Criminal Law]*. 2017;(4):84–93. (In Russ.)

7. Lopashenko NA. Sectoral Differentiation: the Model of Criteria Accounted for in the Criminalization of Acts. *Proceedings of Southwest State University. The series: History and Law*. 2018;8(4(29)):131–136. (In Russ.)

8. Olshevskaya AV, Popovich OM. Administrative Prejudice in Criminal Law: View of an Administrative Lawer. *Vestnik of Moscow University of the Minisrty of Internal Affairs of Russia*. 2020;(4):198–203.

9. Sabitov RA. Administrative Preudition in Criminal Law: For and Against. *Bulletin of Chelyabinsk State University. Series: Law*. 2019;4(1):84–90. (In Russ.)

10. Solovyev VS, Kiselev SS. Administrative Prejudice in Criminal Law: from Criticism to Understanding. *Penitentiary Science*. 2019;13(3(47)):366–372. (In Russ.)

11. Bogdanov AV. *Administrative Prejudice in the Criminal Law of Russia.* Extended Abstract of Cand. Sci. (Law) Dissertation. Moscow; 2019. 25 p. (In Russ.)

12. Kapinus OS. Administrative Prejudice in Criminal Law: Problems of Theory and Practice. *Journal of Russian Law*. 2019;(6(270)):78–86. (In Russ.)

Поступила в редакцию 03.11.2023
Поступила после рецензирования 05.12.2023
Принята к публикации 08.12.2023

Об авторах:

Евгений Валерьевич Безручко, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой уголовного права, криминологии и уголовного процесса Ростовского филиала Санкт-Петербургской академии Следственного комитета Российской Федерации (344064, РФ, г. Ростов-на-Дону, ул. Волоколамская, 3 «В»), ORCID, bezrutschko@mail.ru

Евгений Владимирович Миллеров, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры «Уголовное право и публично-правовые дисциплины» Донского государственного технического университета (344003, РФ, г. Ростов-на-Дону, пл. Гагарина, 1), ORCID, evgenijj-millerov@rambler.ru

Алексей Алексеевич Подопригора, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры «Уголовное право и публично-правовые дисциплины» Донского государственного технического университета (344003, РФ, г. Ростов-на-Дону, пл. Гагарина, 1), ORCID, a2299966@yandex.ru

Заявленный вклад соавторов:

Е.В. Безручко — формирование основной концепции, методология исследования, корректировка выводов и предложений.

Е.В. Миллеров — подготовка текста, формирование выводов.

А.А. Подопригора — обзор и анализ научных источников, доработка текста.

Конфликт интересов: авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Все авторы прочитали и одобрили окончательный вариант рукописи.

Received 03.11.2023
Revised 05.12.2023
Accepted 08.12.2023

About the authors:

Evgeny V. Bezruchko, Dr.Sci. (Law), Professor, Head of the Criminal Law, Criminology and Criminal Procedure Department, Rostov Branch of the St. Petersburg Academy of the Investigative Committee of the Russian Federation (3 "V", Volokolamskaya St., Rostov-on-Don, 344064, RF), ORCID, bezrutschko@mail.ru

Evgeny V. Millerov, Cand.Sci. (Law), Associate Professor, Associate Professor of the Criminal Law and Public Law Disciplines Department, Don State Technical University (1, Gagarin Sq., Rostov-on-Don, 344003, RF), ORCID, evgenijj-millerov@rambler.ru

Aleksey A. Podoprigora, Cand.Sci. (Law), Associate Professor, Associate Professor of the Criminal Law and Public Law Disciplines Department, Don State Technical University (1, Gagarin Sq., Rostov-on-Don, 344003, RF), ORCID, a2299966@yandex.ru

Claimed contributorship:

EV Bezruchko: formulating the main concept, research methodology, correcting the conclusions and proposals.

EV Millerov: preparing the text, formulating the conclusions.

AA Podoprigora: review and analysis of scientific sources, refining the text.

Conflict of interest statement: the authors do not have any conflict of interest.

All authors have read and approved the final manuscript.



УГОЛОВНО-ПРАВОВЫЕ НАУКИ

УДК 343.974

https://doi.org/10.23947/2949-1843-2023-1-4-65-73

Научная статья



Законодательные инициативы в сфере совершенствования взаимодействия участников образовательного процесса: криминологический взгляд

А.П. Алексеева , **Т.В. Анисимова** 

Калининградский филиал Санкт-Петербургского университета МВД России, г. Калининград, Российская Федерация

atvritor@yandex.ru

Аннотация

Введение. Применение смартфонов как средств обучения в школах запрещено российским законодательством. Как известно, научно-технический прогресс обусловил активное внедрение электронных устройств в обиход всех категорий граждан, и система образования не явилась исключением. Чтобы упорядочить использование электронных устройств в образовании, законодатель внес на рассмотрение Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации проект закона, в котором отражено переосмысление отношения к электронным средствам связи. Однако научное сообщество восприняло это предложение крайне неоднозначно, аргументируя свое отношение как положительными доводами, так и отрицательными. Цель исследования — рассмотреть целесообразность и обоснованность применения электронных средств связи в образовательных организациях, проанализировать криминологические проблемы, возникающие в данной сфере, и дать оценку законодательным инициативам и мнениям ученых различных специальностей относительно совершенствования взаимодействия участников образовательного процесса.

Материалы и методы. В исследовании был применен обзорный анализ научной криминологической литературы и соответствующего законодательства в части целесообразности и обоснованности применения средств связи в образовательных целях, произведена криминологическая оценка рисков их использования. Методический инструментарий включал общенаучные методы научного познания (диалектический метод) и частнонаучные методы (анализ, синтез, логический, сравнительно-правовой, системный метод).

Результаты исследования. В ходе исследования проанализированы различные научные мнения о допустимости применения электронных средств связи в образовательных целях. Рассмотрены криминологические проблемы, возникающие в данной сфере, существующее нормативно-правовое регулирование, дана оценка мнениям ученых различных специальностей по этому поводу. Сделан вывод о том, что даже если устройство использовалось в учебных целях, то длительное взаимодействие с ним негативно сказывалось на успеваемости обучающихся. Данную зависимость ученые объяснили многозадачностью: мобильные телефоны с множеством приложений и функциональных возможностей естественным образом приводят к частому переключению с одной задачи на другую, в том числе и во время учебного процесса. Это влечет за собой снижение качества усвоения материала. Для изменения ситуации Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека и Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки были разработаны рекомендации по снижению негативного воздействия мобильных устройств на обучающихся, адресованные образовательным учреждениям и органам государственной власти.

Обсуждение и заключение. Результаты проведенного исследования позволили прийти к выводу о том, что тотальный запрет на применение средств связи в образовательных целях существенно осложняет и замедляет развитие познавательной деятельности обучающихся. Кроме того, позиция отдельных исследователей о том, что наличие данных устройств у детей, находящихся в образовательном учреждении, может нести в себе потенциальные угрозы, с криминологической точки зрения выглядит неубедительно, поскольку имеющийся у ребенка смартфон может выступать неким гарантом его безопасности, средством его связи с родителями, контроля за его передвижением и состоянием. Пункт 3.5.3 санитарных требований СП 2.4.3648-20, регламентирующий запрет на использование средств мобильной связи для процесса обучения на уроках,

нуждается в пересмотре. На наш взгляд, речь должна идти не о запрете, а о контроле за использованием электронных устройств в образовательном процессе.

Ключевые слова: образовательная деятельность, средства связи, запрет использования средств связи в образовательных целях, допустимость применения средств связи в образовательных целях, криминологическая оценка

Благодарности. Авторы выражают благодарность рецензенту, чья критическая оценка материалов и предложения по их совершенствованию способствовали значительному повышению качества статьи.

Для цитирования. Алексеева А.П., Анисимова Т.В. Законодательные инициативы в сфере совершенствования взаимодействия участников образовательного процесса: криминологический взгляд. *Правовой порядок и правовые ценности*. 2023;1(4):65–73. https://doi.org/10.23947/2949-1843-2023-1-4-65-73

Original article

Legislative Initiatives for Improving the Interaction among the Educational Process Participants: Criminological Perspective

Anna P. Alekseeva , **Tatyana V. Anisimova**  ✉

Kaliningrad Branch of St. Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation, Kaliningrad, Russian Federation

✉ atvritor@yandex.ru

Abstract

Introduction. The use of smartphones as a learning tool in schools is prohibited by the Russian law. As it is well known, the scientific and technological progress has induced active implementation of the electronic devices into the everyday life of all categories of citizens, and the system of education has not been an exception. To systematise the use of the electronic devices in the education system, the legislators have submitted to the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation a draft law, which reflects the revised attitude to the modern means of communication. However, the reaction of the scientific community to this proposal has been extremely contradictive and contained both positive and negative arguments. The aim of the present research is to study the expediency and justification of using the means of electronic communication in the educational institutions, to analyse the criminological problems arising in this field, and to assess the legislative initiatives and opinions of the scientists of different scientific specialties referring to improving the interaction among the educational process participants.

Materials and Methods. The overview analysis of the scientific criminological literature and respective legislation regarding the expediency and justification of using the means of communication for the educational purposes was carried out in the frame of the research. Among the methodological tools there were used the commonly accepted in Russia methods of scientific cognition: general scientific (dialectical method) and specific scientific methods (analysis, synthesis, logical, comparative legal, systemic methods).

Results. In the frame of the research, the analysis of the various scientific opinions on acceptability of using the means of communication for the educational purposes was made. The criminological problems arising in this field and the existing legal regulation were studied, the opinions of scientists of different scientific specialties on this matter were evaluated. The conclusion about the negative effect of the long-term usage of a device on the learner's academic progression was made, even though it was used for the educational purposes. According to the scientists' opinion, this dependency can be explained by multitasking: the mobile phones have many applications and functions that naturally lead to frequent switching from one task to another, which happens in the educational process too. This entails worsening the quality of perception of the material. To change the situation, the Federal Service for Surveillance on Consumer Rights Protection and Human Wellbeing (Rospotrebnadzor) and the Federal Service for Supervision of Education and Science (Rosobrnadzor) have developed the recommendations for the educational institutions and state authorities on reducing the negative impact of mobile devices on learners.

Discussion and Conclusion. The results of the conducted research have led to the conclusion that the total prohibition of the means of communication usage for the educational purposes significantly complicates and slows

down the development of learners' cognitive activity. Moreover, the opinion of some of the researchers about potential threats caused by children having devices in an educational institution does not seem convincing from a criminological point of view, because a smartphone can act as a guaranty of child's security, the means of communication with his parents and monitoring his movement and condition. The paragraph 3.5.3 of the sanitary rules and norms SP (СП) 2.4.3648-20, which regulates the prohibition of the mobile means of communication usage for the educational purposes at the lessons, should be revised. In our opinion, it should not be the prohibition, but the control over the usage of the electronic devices in the educational process.

Keywords: educational activity, means of communication, prohibition of the means of communication usage for the educational purposes, criminological assessment

Acknowledgements. The authors express their gratitude to the reviewer for critical evaluation of the materials and suggestions on their improvement, which has contributed to the significant enhancement of the quality of the article.

For citation. Alekseeva AP, Anisimova TV. Legislative Initiatives for Improving the Interaction among the Educational Process Participants: Criminological Perspective. *Legal Order and Legal Values.* 2023;1(4):65–73. https://doi.org/10.23947/2949-1843-2023-1-4-65-73

Введение. 27 октября 2023 года в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации был представлен законопроект «О внесении изменений в Федеральный закон "Об образовании в Российской Федерации" (о совершенствовании взаимодействия участников образовательного процесса)»[1] (далее — Законопроект). Сформулированные в документе поправки закрепляют запрет на использование обучающимися средств связи во время учебных занятий. Исключение будет сделано для предусмотренных образовательной программой случаев, в которых непосредственно следует обращаться к электронным ресурсам, а также ситуаций, связанных с возникновением опасности для жизни или здоровья обучающихся, работников образовательной организации. Реализация данного положения позволит, по мнению депутатов, минимизировать факторы отсутствия или снижения уровня внимания обучающихся во время проведения учебных занятий. Однако глубокий анализ предлагаемых изменений позволил составить собственное мнение об этих новеллах.

Запрет на «использование средств связи для обучающихся» установлен только для случаев, «не предусмотренных образовательной программой». Это значит, что в образовательных целях Законопроект фактически легализует применение обучающимися средств связи на уроке.

С одной стороны, это — положительная тенденция, поскольку научно-технический прогресс способствует созданию и совершенствованию инновационных технологий реализации образовательных программ. «Информационные технологии в образовании помогают как преподавателям, так и обучающимся. Например, с их помощью, преподаватели могут: подготовить интересные и понятные материалы для занятий; найти свежую и актуальную информацию; использовать на занятиях не только тексты, но и видео, изображения, графики и диаграммы. В свою очередь, обучающиеся могут: лучше разобраться в теме самостоятельно, если плохо усвоили материал на занятии; найти дополнительные материалы по теме; подобрать репетитора» [1, с. 286].

Расширение возможностей онлайн-обучения и дистанционной формы образования с помощью платформ и приложений обеспечивает доступ к учебным материалам и инструментам для учебной и познавательной деятельности в удаленном режиме. Инфраструктура с необходимым оборудованием, доступом в Интернет и к программному обеспечению позволяет обучающимся использовать различные цифровые ресурсы. Создание и использование цифровых учебников, учебных материалов и онлайн-курсов обогащает учебный процесс и делает его более интерактивным и интересным для учеников. «На основе мультимедиа технологии появляется возможность создавать учебники, учебные пособия и другие методические материалы…, которые могут быть разделены на … группы: 1. Учебники, представляющие собой текстовое изложение материала с большим количеством иллюстраций, которые могут быть установлены на сервере и переданы через сеть на домашний компьютер. 2. Учебники с высокой динамикой иллюстративного материала. Наряду с основным материалом они содержат средства интерактивного доступа, средства анимации и мультипликации, а также видеоизображения, в динамике демонстрирующие принципы и способы реализации отдельных процессов и явлений. 3. Современные компьютерные обучающие системы для проведения учебно-исследовательских работ. 4. Системы виртуальной реальности, в которых учащийся становится участником компьютерной модели, отображающей окружающий

[1] *О внесении изменений в Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» (о совершенствовании взаимодействия участников образовательного процесса)*. Законопроект № 470837-8. URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/470837-8 (дата обращения: 28.10.2023).

мир. 5. Системы дистанционного обучения» [2, с. 36]. Внедрение технологий виртуальной и дополненной реальности для создания интерактивных симуляций и визуализаций способствует учащимся лучшему пониманию сложных концепций и явлений [3]. Использование цифровых инструментов для организации проектной деятельности обучающихся, совместной работы и презентации результатов развивает навыки коллаборации, критического мышления и проблемного решения. «Новые информационные технологии произвели революцию в том, как мы преподаем и учимся в классе. С появлением цифровых инструментов, таких как планшеты, ноутбуки, интерактивные доски и гарнитуры виртуальной реальности, преподаватели получили доступ к множеству новых способов вовлечь учащихся в процесс обучения» [4, с. 45]. Включение изучения программирования и основ робототехники в учебные программы развивает компетенцию обучающихся по работе с технологиями и способствует развитию их творческого и критического мышления. Цифровые технологии активно используются для обучения самих педагогов, которым предоставляется возможность удаленно осуществлять обучение, проходить и проводить тренинги, повышать свою квалификацию. «На современном этапе развития общества в целом и образования в частности информационные технологии — это не вспомогательный инструмент координирования образовательного процесса, а неотъемлемая часть процесса обучения, обладающая огромным потенциалом» [5, с. 112].

Таким образом, внедрение цифровых технологий в стандарты образования требует сотрудничества между обучающимися, педагогами, администрацией, разработчиками и другими заинтересованными сторонами. С постепенным внедрением и поддержкой цифровых технологий со стороны всех субъектов образовательного процесса можно обеспечить эффективную и инклюзивную образовательную среду [6, 7].

С другой стороны, расширение границ использования средств связи в образовательном процессе ставит вопрос о том, кто и как должен контролировать правильность применения обучающимися этих устройств во время учебных занятий, и какие санкции применять за нарушение установленных правил. Если обсуждаемые нами поправки будут приняты, педагоги не смогут изымать у обучающихся средства связи. Многие ученые, руководствуясь этим положением, категорично заявляют, что наличие смартфонов у обучающихся во время занятий приведет к утрате возможности эффективной оценки знаний учеников, к нарушению их внимания в процессе обучения, к снижению уровня знаний. Обучающиеся во время занятий будут использовать эти устройства во внеучебных целях (просматривать соцсети, общаться через мессенджеры, и т. д.) [8].

Отдельные исследователи усматривают дискриминационный аспект в разрешении обучающимся пользоваться средствами связи даже в учебных целях. Наличие смартфонов у одних учеников, якобы, может нанести ущерб другим — тем подросткам, у которых нет доступа к подобному устройству. Это наблюдается, когда семья не может позволить себе купить его ребенку или, когда детей много, а мобильный телефон (ноутбук) один, или родители считают смартфон слишком опасным для использования ребенком.

Действительно, с криминологической точки зрения бесконтрольное использование несовершеннолетним смартфона может потенциально нести в себе определенные угрозы. Постоянное времяпрепровождение в Интернете может привести к развитию зависимости от онлайн-игр, социальных сетей или других развлекательных приложений смартфона. Эта зависимость будет вредить психическому и физическому здоровью ребенка, а также влиять на его учебные мотивы и социальные навыки. Подростки подвержены опасности столкнуться с нежелательным контентом — материалами, содержащими порнографию, сцены насилия, или вступить в контакт с недобросовестными людьми. Особую тревогу у исследователей вызывает угроза стать жертвами кибербуллинга, когда детей задевают, оскорбляют или шантажируют в сети [9]. Постоянное использование смартфона отвлекает несовершеннолетних от реальных социальных взаимосвязей. Они страдают от отсутствия личных встреч, что может негативно сказываться на их эмоциональном и социальном развитии. Бесконтрольное использование смартфона перед сном может нарушить режим сна. Это приводит к проблемам с засыпанием, недостаточному количеству сна и снижению качества сна. Чрезмерное использование смартфона ведет к снижению физической активности и привыканию к статическому положению тела ребенка [10]. Возникает вопрос, как эти проблемы соотносятся с образовательным процессом в школе? На наш взгляд, запрет на использование смартфонов во время учебных занятий не способен коренным образом эту ситуацию изменить или улучшить. Кроме того, отсутствие у обучающегося смартфона может восприниматься окружающими как неспособность родителей обеспечить процесс образования несовершеннолетнего современными средствами обучения в школе [11].

Цель исследования — рассмотреть целесообразность и обоснованность применения электронных средств связи в образовательных организациях, проанализировать криминологические проблемы, возникающие в данной сфере, и дать оценку законодательным инициативам и мнениям ученых различных специальностей относительно совершенствования взаимодействия участников образовательного процесса.

Материалы и методы. В исследовании был применен обзорный анализ научной криминологической литературы и соответствующего законодательства в части целесообразности и обоснованности применения средств связи в образовательных целях. В процессе исследования были использованы:

– диалектический метод научного познания, позволивший комплексно рассмотреть сложные социально-правовые явления и процессы в сфере интерактивных образовательных технологий, а также охраны несовершеннолетних от потенциальных угроз, связанных с времяпрепровождением в сети Интернет, познать их объективные закономерности этих явлений и процессов;

– частнонаучные методы: формально-логический, позволивший определить перспективы онлайн-обучения и дистанционного образования с помощью платформ и приложений, обеспечивающих доступ к учебным материалам и инструментам для познавательной деятельности школьников в удаленном режиме;

– сравнительно-правовой метод, с помощью которого были исследованы нормативные правовые акты, и им была дана объективная криминологическая оценка.

В качестве еще одного частнонаучного метода исследования в статье использован метод системного анализа, позволивший оценить эффективность правового регулирования отдельных аспектов внедрения цифровых технологий в стандарты образования. Данный метод позволил установить такие свойства правовых норм, которые возникают при взаимодействии отдельных элементов единого целого — системы права, регулирующего образовательный процесс вообще и вопросы взаимодействия участников образовательного процесса в частности.

Результаты исследования. Проведенное исследования показало, что многие ученые, анализировавшие влияние электронных устройств на психику несовершеннолетних, обнаруживали определенные отклонения у тех детей и подростков, которые бесконтрольно использовали смартфоны в своей повседневной жизни [12]. Чрезмерная стимуляция психических и эмоциональных состояний, исходящая от электронных устройств, вызывала у них повышенное физиологическое и психологическое возбуждение. Дети и подростки, использовавшие мобильные телефоны постоянно, реагировали на них иначе, чем те, кто такими устройствами не пользовался или пользовался дозировано. Эти реакции включали в себя ослабление семантической памяти, снижение внимания, замедление аудиомоторных реакций, нарушение фонематического восприятия, раздражительность и др. [13]. С увеличением времени, проведенного со смартфоном, обучающиеся хуже справлялись с учебными заданиями. Был сделан следующий вывод: если устройство использовалось в учебных целях, то длительное взаимодействие с ним негативно сказывалось на успеваемости. Данную зависимость ученые объяснили многозадачностью: мобильные телефоны с множеством приложений и функциональных возможностей естественным образом приводят к частому переключению с одной задачи на другую, в том числе и во время учебного процесса. Это влечет за собой снижение эффективности процесса усвоения материала. Для изменения ситуации Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека и Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки были разработаны рекомендации работникам образовательных учреждений и органов государственной власти по снижению негативного воздействия мобильных устройств на обучающихся. В документе были предложены следующие рекомендации:

– образовательным организациям — рассмотреть вопрос об ограничении доступа учащихся к мобильным устройствам, за исключением случаев, когда использование таких средств связи необходимо по медицинским показаниям (например, отслеживание уровня сахара в крови для больных диабетом первого типа);

– регулярно проводить разъяснительную работу с руководителями учебных заведений, педагогами (в том числе в рамках дополнительного профессионального обучения), родителями и обучающимися о рисках для здоровья, связанных с воздействием электромагнитного излучения, создаваемого устройствами сотовой связи, о возможных вредных последствиях и неэффективности обучения при неправильном использовании средств мобильной связи в процессе обучения;

– предусмотреть места хранения во время образовательного процесса устройств мобильной связи обучающихся (при наличии такой возможности и необходимости)[2].

Более того, использовать мобильные средства связи для целей обучения в образовательном процессе в настоящее время запрещено в соответствии с действующими санитарными правилами и нормами (далее — СанПин) —

[2] *Методические рекомендации об использовании устройств мобильной связи в общеобразовательных организациях*. Утверждены Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека и Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки №№ МР 2.4.0150-19/01-230/13-01 от 14.08.2019. URL: https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/72516130/ (дата обращения: 28.10.2023).

СП 2.4.3648-20[3] и 1.2.3685-21[4] (пункт 3.5.3 СП 2.4.3648-20). Тем не менее, данный СанПин допускает использование в учебном процессе ноутбуков (обучающимися начальных классов — при наличии дополнительной клавиатуры) — пункт 3.5.4; персональных электронных средств обучения и планшетов — пункт 3.5.7; электронных учебных изданий — пункт 3.5.8; наушников — 3.5.10; интерактивной доски (панели) — пункт 3.5.11 и др.

В связи с этим возникает вопрос, так ли опасны сами смартфоны для детей и подростков в образовательном процессе? Или дело все-таки не в самих устройствах, а в режиме их эксплуатации и в нарушении установленных правил поведения во время учебных занятий? На самом деле мобильные телефоны — это оптимальное средство связи родителя с ребенком, а также средство контроля за его передвижением и состоянием. Соответственно, эти устройства могут не только нести в себе потенциальные угрозы, но и выступать неким гарантом безопасности ребенка. Современные приложения, которые можно установить родителям и детям, позволяют взрослым отслеживать перемещение ребенка в пространстве, а также прослушивать его разговоры, позволяя в режиме реального времени контролировать окружающую его обстановку, снижая вероятность латентного буллинга со стороны обучающихся, неэтичного поведения со стороны педагогов в отношении детей, а также других негативных проявлений. Нарушение же ребенком правил поведения в школе, которое выражается в использовании мобильного телефона во время занятий без разрешения педагога для вне образовательных целей — это повод задуматься о причинах такого поведения и недостатках воспитания.

Тотальный запрет использования смартфонов на территории школы (за исключением случаев, когда нужно позвонить родителям или сообщить в службы быстрого реагирования об угрозе безопасности) — это попытка замаскировать более глубокие проблемы, связанные с воспитанием и поведением детей. Полагаем, поскольку научно-технический прогресс остановить нельзя, следует попытаться как можно доходчивее разъяснить детям и подросткам виктимологические правила поведения в Интернете и правила безопасного использования мобильных устройств. Исторический опыт показывает, что запрет применения прогрессивных технологий приводит лишь к отставанию человека в их освоении. Поэтому вместо запретов необходимо обучение рациональному и грамотному поведению, которое будет полезно не только школьникам, но и молодежи, и взрослым, и тем, в чьи профессиональные обязанности входит обеспечение общественной безопасности и правопорядка [14, 15].

Обсуждение и заключение. Анализ ситуации, связанной с введением запрета на использование средств связи для обучающихся в непредусмотренных образовательной программой случаях, показал, что в научном сообществе довольно много разных мнений по данному поводу. Одни авторы соглашаются с законодателем в том, что современное образование должно реализовываться с учетом всех инновационных технологий, поэтому поддерживают его решение. Другие, наоборот, резко критикуют, опасаясь, что обучающиеся будут применять электронные устройства на занятиях не для образовательных целей, поэтому призывают ввести тотальных запрет на их использование. На наш взгляд, смартфоны являются удобным и современным средством, которое можно использовать:

– для реализации многих позитивных целей;

– в системе образования, поскольку существует огромное количество различных бесплатных обучающих платформ с познавательными ресурсами;

– для обеспечения безопасности, поскольку оно дает возможность устанавливать приложения, отображающие месторасположение детей, а также контролировать их окружающую обстановку.

Мнение исследователей о том, что смартфоны опасны для обучающихся тем, что открывают доступ к нежелательному контенту, считаем преувеличенным, поскольку к этим сведениям при желании обучающийся может обратиться и во внеучебное время. Задача же педагогов — заинтересовать обучающихся, сформировать у них мотивацию для последующего углубленного изучения своего предмета с применением современных познавательных ресурсов, которые позволят расширить их кругозор, будут их стимулировать к самостоятельному поиску дополнительной информации.

[3] *Об утверждении санитарных правил СП 2.4.3648-20 «Санитарно-эпидемиологические требования к организациям воспитания и обучения, отдыха и оздоровления детей и молодежи».* Постановление Главного государственного санитарного врача РФ № 28 от 28.09.2020. URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevdoc=602107773&backlink=1&&nd=102955243 (дата обращения: 28.10.2023).

[4] *Об утверждении санитарных правил и норм СанПиН 1.2.3685-21 «Гигиенические нормативы и требования к обеспечению безопасности и (или) безвредности для человека факторов среды обитания».* Постановление Главного государственного санитарного врача РФ № 2 от 28.01.2021. URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=603138049&backlink=1&&nd=602092088 (дата обращения: 28.10.2023).

Список литературы

1. Смирнов В.М., Ларин М.С. Новые информационные технологии в образовании. *Инновации. Наука. Образование.* 2021;(30):285–290.

2. Тагиев И.Н., Сафарова С.И., Кулиева К.С. Развитие информационных технологий в 21 веке и проблемы образования в информационном обществе. *Наука, техника и образование.* 2022;2(85):33–37.

3. Бойченко О.В., Нестеренко О.В. Применение информационных технологий в образовании как средство совершенствования учебного процесса. *Вестник Таганрогского государственного педагогического института.* 2012;(1):133–137.

4. Алихаджиев С.Х., Тасуева Х.З.А., Зассеева Л.А. Новые информационные технологии в образовании и возможности их применения. *Тенденции развития науки и образования.* 2023;(97–1):45–46. http://dx.doi.org/10.18411/trnio-05-2023-16

5. Медведев П.Н., Малий Д.В., Папочкина Е.С. Современные информационные технологии в сфере образования: возможности и перспективы. *Международный научно-исследовательский журнал.* 2021;6–4(108):110–113. https://doi.org/10.23670/IRJ.2021.108.6.119

6. Фомина М.В., Михайлова Е.А., Желтова В.И., Ляшенко И.Э. Современные информационно-коммуникационные технологии как условие персонификации образовательного процесса. *Модернизация регионального образования: опыт педагогов Оренбуржья.* 2016;3(11):6–10.

7. Шаходжаев М.А., Бегматов Э.М., Хамдамов Н.Н., Нумонжонов Ш.Д. Методы эффективного использования информационно-коммуникационных технологий в образовательном процессе. *Проблемы современной науки и образования.* 2019;10(143):64–66.

8. Барахсанова П.О. Информатизация образовательной среды в среднем профессиональном образовании республики Саха (Якутия). *Образовательный вестник «сознание».* 2019;21(10):29–34. http://dx.doi.org/10.26787/nydha-2686-6846-2019-21-10-29-34

9. Нестеров И.А., Касьян А.И., Медведь А.Н. Обеспечение безопасности в мире мобильных устройств. *Двигатель.* 2016;6(108):20–22.

10. Загутин Д.С., Беликова Н.Ю., Лугинина А.Г. Роль цифровизации в образовании: уроки пандемии. *Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России.* 2021;2(64):88–92.

11. Тхакушинов А.К., Бибалова С.А., Сиюхова А.М. Интерактивные технологии как средство повышения эффективности процесса обучения. *Вестник Майкопского государственного технологического университета.* 2019;4(43):133–142. http://doi.org/10.24411/2078-1024-2019-14014

12. Хвостов В.А., Денисенко В.В., Скрыпников А.В., Высоцкая И.А., Савченко И.И., Сапелкин Р.С. Реализация дистанционных образовательных услуг с использованием мобильных технологий. *Современные наукоемкие технологии.* 2021;(5):232–236. http://doi.org/10.17513/snt.38687

13. Полушкин Д.П. К проблеме информационной безопасности в контексте информатизации общества и образования. *Вопросы педагогики.* 2018;(3):56–58.

14. Кудин В.А., Гутман М.Ю. На встречных курсах, или Учебно-воспитательная работа: вчера, сегодня, завтра (Беседа о некоторых формах и методах учебно-воспитательной работы в учебных заведениях МВД России). *Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России.* 2015;1(65):4–10.

15. Атагимова Э.И., Рыбакова О.С. Информационная грамотность молодежи в системе мер противодействия идеологии терроризма и экстремизма в цифровом информационном пространстве. *Мониторинг правоприменения*. 2022;3(44):29–37. http://doi.org/10.21681/2226-0692-2022-3-29-37

References

1. Smirnov VM, Larin MS. New Information Technologies in Education. *Innovacii. Nauka. Obrazovanie*. 2021;(30):285–290. (In Russ.)

2. Tagiev IN, Safarova SI, Kulieva KS. The Development of Information Technologies in the 21st Century and the Problems of Education in the Information Society. *Science, Technology and Education*. 2022;2(85):33–37. (In Russ.)

3. Boychenko OV, Nesterenko OV. Application of Information Technology in Education as a Means of Improving the Educational Process. *Vestnik Taganrogskogo instituta imeni A.P. Chekhova*. 2012;(1):133–137. (In Russ.)

4. Alikhajiev SH, Tasueva KhZA, Zasseeva LA. New Information Technologies in Education and the Possibilities of Their Application. *Tendencii razvitiya nauki i obrazovaniya*. 2023;(97–1):45–46. http://dx.doi.org/10.18411/trnio-05-2023-16 (In Russ.)

5. Medvedev PN, Maliy DV, Papochkina ES. Modern Information Technologies in Education: Opportunities and Prospects. *International Research Journal*. 2021;6–4(108):110–113. https://doi.org/10.23670/IRJ.2021.108.6.119 (In Russ.)

6. Fomina MV, Mihailova EA, Zheltova VI, Lyashenko IE. Modern Information and Communication Technologies in the Individualization of the Educational Process. *Sovremennye informacionno-kommunikacionnye tekhnologii kak uslovie personifikacii obrazovatel'nogo processa*. 2016;3(11):6–10. (In Russ.)

7. Shakhodjaev MA, Begmatov EM, Khamdamov NN, Numonjonov SD. Methods of Effective Applying Information-Communication Technologies in the Educational Process. *Problemy sovremennoj nauki i obrazovaniya*. 2019;10(143):64–66. (In Russ.)

8. Barakhsanova PO. Informatization of the Educational Environment in Secondary Vocational Education of the Republic of Sakha (Yakutia). *Educational Bulletin "Consciousness"*. 2019;21(10):29–34. http://dx.doi.org/10.26787/nydha-2686-6846-2019-21-10-29-34 (In Russ.)

9. Nesterov IA, Kasyan AI, Medved AN. Ensuring Security in the World of Mobile Devices. *Dvigatel'*. 2016;6(108):20–22. (In Russ.)

10. Zagutin DS, Belikova NY, Luginina AG. The Role of Digitalization in Education: Lessons from the Pandemic. *Bulletin of the Kaliningrad branch of the Saint-Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of Russia*. 2021;2(64):88–92. (In Russ.)

11. Tkhakushinov AK, Bibalova SA, Siyukhova AM. Interactive Technologies as a Means to Improve the Effectiveness of the Learning Process. *Vestnik Majkopskogo gosudarstvennogo tekhnologicheskogo universiteta*. 2019;4(43):133–142. http://doi.org/10.24411/2078-1024-2019-14014 (In Russ.)

12. Khvostov VA, Denisenko VV, Skrypnikov AV, Vysotskaya IA, Savchenko II, Sapelkin RS. Realization and Remote Educational Services Using Mobile Technologies. *Modern High Technologies*. 2021;(5):232–236. http://doi.org/10.17513/snt.38687 (In Russ.)

13. Polushkin DP. On the Problem of Information Security in the Context of Informatization of Society and Education. *Voprosy pedagogiki*. 2018;(3):56–58. (In Russ.)

14. Kudin VA, Gutman MY. On Collision Courses, or Educational Work: Yesterday, Today, Tomorrow (Conversation about Some of the Forms and Methods of Teaching and Educational Work in Educational Organizations MIA of Russia). *Vestnik of St. Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of Russia*. 2015;1(65):4–10. (In Russ.)

15. Atagimova EI, Rybakova OS. Information Literacy of Youth in the System of Measures for Combating the Ideology of Terrorism and Extremism in Digital Information Space. *Monitoring of Law Enforcement*. 2022;3(44):29–37. http://doi.org/10.21681/2226-0692-2022-3-29-37 (In Russ.)

Поступила в редакцию 08.11.2023
Поступила после рецензирования 01.12.2023
Принята к публикации 01.12.2023

Об авторах:

Анна Павловна Алексеева, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры уголовного права, криминологии и уголовно-исполнительного права Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России (236006, РФ, г. Калининград, ул. Генерала Галицкого, 30), ORCID, alexeeva.klg-mvd@yandex.ru

Татьяна Валентиновна Анисимова, доктор филологических наук, профессор, профессор кафедры социально-экономических и гуманитарных дисциплин Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России (236006, РФ, г. Калининград, ул. Генерала Галицкого, 30), ORCID, atvritor@yandex.ru

Заявленный вклад соавторов:

А.П. Алексеева — формирование основной концепции, цели и задач исследования, подготовка текста, формирование выводов.

Т.В. Анисимова — анализ результатов исследований, доработка текста, корректировка выводов.

Конфликт интересов: авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Все авторы прочитали и одобрили окончательный вариант рукописи.

Received 08.11.2023
Revised 01.12.2023
Accepted 01.12.2023

About the Authors:
Anna P. Alekseeva, Dr.Sci. **(**Law), Professor, Professor of the Criminal Law, Criminology and Penitentiary Criminal Law, Kaliningrad Branch of St. Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation (30, General Galitsky St., Kaliningrad, 236006, RF), ORCID, alexeeva.klg-mvd@yandex.ru

Tatyana V. Anisimova, Dr.Sci. (Philology), Professor, Professor of the Socio-Economic and Humanitarian Disciplines Department, Kaliningrad Branch of St. Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation (30, General Galitsky St., Kaliningrad, 236006, RF), ORCID, atvritor@yandex.ru

Claimed contributorship:
AP Alekseeva: formulating the main concept, aim and objective of the research, preparing the text, formulating the conclusions.
TV Anisimova: analysis of the research results, refining the text, correcting the conclusions.

Conflict of interest statement: the authors do not have any conflict of interest.

All authors have read and approved the final manuscript.